
3 2044 103 247 599

LA SÉPARATION

DE LA

SUÈDE ET DE LA NORVÈGE

May 14

29 BS

LA SÉPARATION

DE LA

SUÈDE ET DE LA NORVÈGE

PAR

Louis JORDAN

Docteur en droit



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1906

BIBLIOGRAPHIE

I. LIVRES

DROLSUM. — *La Norvège, Etat souverain.* (Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905).

JELLINEK. — « *Die Staatenverbindungen* » *et* « *Das Recht des modernen Staates.* »

LALLERSTEDT. — *La Scandinavie, ses craintes et ses espérances.*

NANSEN. — *La Norvège et l'union avec la Suède.* (Paris, Juven, 1905).

NILS EDEN. — *La Suède veut la paix.* — *Le programme de la Suède dans la crise scandinave.* (Paris, Le Soudier, 1905).

NORDLUND. — *La crise suédo-norvégienne.* — *Historique et documents.* (Paris, Le Soudier, 1905).

PILLONS. — *L'union scandinave.* — *Critique historique et politique.* (Paris, Larose et Forcel, 1899).

SCHEFER. — *Bernadotte roi.*

BARNES STEVENI. — *The scandinavian question.* (Londres, Fisher, Unwin, 1905).

II. REVUES

Annales des Sciences politiques (articles de M. Waultrin, janvier-mars 1906).

Archiv für öffentliches Recht (articles de M. Reuterskiöld, 1899).

Deutsche Juristen-Zeitung (articles de M. Stang, 1905).

Revue des Deux-Mondes (articles de MM. Geffroy et Charles Benoist).

Revue Bleue (articles de M. Lucien Maury).

Revue de Droit international et de Législation comparée (articles de M. Aubert : Tomes XXVII, p. 529 et XXVIII, p. 75.

Revue du Droit public et de la Science politique.

Revue générale de Droit international public (article de M. Schefer, tome VI, p. 267).

Zukunft (articles de N. Getz, 1894).

Journal « Le Temps » (articles de M. René Puaux).

Journal « Le Times » (articles de M. Sven Hedin).

La Crise Scandinave.

Le 7 juin 1905, les représentants du peuple norvégien envoyaient au roi de Suède et de Norvège, Oscar II, une adresse où ils déclaraient que l'union établie en 1814 entre la Suède et la Norvège était dissoute :

« L'union établie en 1814, disaient-ils, a été, dès les premiers jours, comprise différemment par les deux peuples. Les Suédois se sont efforcés d'étendre la communauté qu'elle créait, tandis que les Norvégiens voulaient s'en tenir à la lettre du Rigsakt et conserver aux deux pays, pour les affaires que cette charte ne considérait pas comme affaires de l'union, leur autorité propre. » Pour comprendre les événements de l'année dernière, pour dégager les conséquences qu'ils pourront avoir pour l'avenir de la Scandinavie, il ne suffira donc pas d'étudier leur cause immédiate, la question des consulats, qui, de l'aveu des Norvégiens eux-mêmes, n'a été que le prétexte de la rupture entre les deux pays; il nous faudra interroger l'histoire, examiner dans quelles conditions l'acte d'union est intervenu, quels en

sont les caractères, quelles sont les diverses interprétations qui en ont été données dans chacun des deux pays. En remontant ainsi dans le passé, il nous sera facile de voir que les difficultés incessantes qui devaient finalement aboutir à la rupture ne sont point nées seulement d'une interprétation diverse des textes, mais bien de l'incompatibilité d'existence de deux nations, ayant des mœurs, des coutumes, des aspirations, des traditions historiques différentes, et prêtes, l'une et l'autre, à sacrifier leurs intérêts les plus essentiels à leur esprit particulariste et à leur amour-propre national.

CHAPITRE PREMIER

La Norvège avant 1814.

Lorsqu'on jette un coup d'œil sur la carte de l'Europe septentrionale, la presqu'île scandinave semble, au premier abord, ne constituer qu'un seul et même pays. Et cependant, de chaque côté du Kjölen, deux peuples de même origine, de même race, de même religion, vivent l'un à côté de l'autre comme deux frères ennemis, et cela dès la plus haute antiquité. Dès le IX[e] siècle[1], les rois de Norvège sont en lutte avec les divers princes qui se partagent ce qui constitue aujourd'hui le royaume de Suède, notamment avec les rois d'Upsal et de Birka. A cette époque cependant, bien que les nom-

[1] Les traditionnalistes norvégiens, Björnson en particulier, sont extrêmement fiers de l'ancienneté de leur royaume et ne manquent pas une occasion de la rappeler (F. Drolsum, page 1 ; Nansen, page 1). En 1872, ils ont célébré en grande pompe le millième anniversaire de sa fondation, et, en juillet 1905, un grand meeting tenu à Hamar a décrété que le futur roi devrait porter le nom d'un des anciens rois de Norvège. Le prince Charles se soumit, on le sait ; mais, n'en déplaise aux Norvégiens, les noms de Gustave-Adolphe et de Charles XII sont cependant plus connus du grand public que ceux de Haakon et d'Olaf.

breux petits royaumes dont se composait la Norvège eussent été fondus en une seule monarchie, l'unité nationale n'était pas faite, faute d'un pouvoir central assez fort, faute aussi d'une population suffisamment dense. La Norvège était, dès cette période reculée de son histoire, comme elle l'est encore aujourd'hui, une réunion d'individus aux opinions trop particularistes pour pouvoir s'affirmer fortement au dehors. Lorsque, après la bataille navale du Hafrsford, Harald aux beaux cheveux eut réuni sous son sceptre toute la Norvège, de puissants chefs de clan lui refusèrent obéissance, et, plutôt que de se soumettre, émigrèrent aux Fœrœ et en Islande. Cet exode des familles aristocratiques mit le peuple en rapports plus constants et plus étroits avec la royauté, et accrut sa fidélité aux lois et au pouvoir royal. Aussi, lorsqu'en 1387, la dynastie s'éteignit en la personne du roi Olaf, grâce à l'absence des familles dirigeantes, la Norvège glissa sans difficulté dans une union permanente, d'abord avec le Danemark et la Suède (Union de Kalmar), puis avec le Danemark seul[1].

Ces trois peuples, qui ne parlaient pas la même

[1] L'union des deux pays avait déjà commencé en 1376 lorsque le prince Olaf, fils d'Haakon VI, héritier de la couronne de Norvège, fut élu roi de Danemark; il devint roi de Norvège en 1380, mais mourut en 1387.

langue [1], qui avaient si longtemps vécu d'une vie différente, ne purent rester bien longtemps unis. Dès 1521, la Suède, sous Gustave Vasa, se détacha des deux autres royaumes, tandis que la Norvège resta jusqu'en 1814 unie au Danemark. Seulement, tandis que les Norvégiens [2] prétendent que leur pays formait alors un Etat distinct, les Danois d'abord, les Suédois ensuite affirment que ce n'était qu'une province faisant partie intégrante du royaume de Danemark. Entre ces deux prétentions contraires, où est la vérité? Jusqu'en 1660, il est tout à fait certain que la Norvège constituait un royaume séparé. En effet, dans la Diète danoise de Copenhague, en 1536, la puissante noblesse du Danemark obligea le roi Christian à promettre que, s'il venait à conquérir la Norvège par les armes, elle cesserait d'être un royaume distinct et deviendrait une partie du Danemark ; mais, la Norvège n'ayant pas été conquise, on ne pouvait réellement pas la qualifier de province [3].

La situation changea lorsque, en 1660, le roi Frédéric III supprima les anciennes franchises et devint

[1] Le danois et le norvégien s'écrivent de même, mais la prononciation en est très différente.

[2] Cf. Nansen, page 7 (note).

[3] Christian III lui-même, dans un traité conclu avec la Suède, un mois seulement après son élection, reconnaissait la situation spéciale de ce pays.

souverain absolu tant en Norvège qu'en Danemark. L'Etat se confondit alors, comme dans les autres pays, avec la personne même du souverain. Sans doute la Norvège est encore un Etat distinct du Danemark, mais elle a le même roi, et ce roi, d'après le droit public du XVIIe siècle, peut en disposer à son gré. Aussi bien, les Danois eux-mêmes (Hojer, Scheidt, Kofod Anker) ont toujours reconnu que la Norvège n'était pas une province danoise, mais bien un Etat souverain à l'égal du Danemark: « Je suis le souverain des deux royaumes, disait Christian VI en 1740 [1], le père des deux enfants, je ne ferai tort à personne; mais l'un ne doit pas demander plus que l'autre. Frères égaux, part égale. » Et, de fait, pendant plus de quatre siècles, ces deux pays vécurent en bonne intelligence, et, en apparence au moins, sur le pied de l'égalité la plus parfaite. La cour de Copenhague était remplie de Norvégiens, qui parvinrent fréquemment jusqu'aux plus hauts emplois, et, si les armées des deux royaumes demeurèrent distinctes, les longues luttes qu'elles soutinrent ensemble contre la Suède, créèrent entre elles des liens d'amitié qui ne sont pas encore rompus aujourd'hui. Dominant, en effet, au sud, la Poméranie et la majeure partie des provinces balti-

[1] A l'occasion d'une querelle entre les deux villes de Copenhague et de Christiania.

ques, à l'est, la Finlande, la Suède, qui était alors une puissance de premier rang, devait fatalement chercher à acquérir un pouvoir absolu sur toute la péninsule scandinave. Ces tentatives échouèrent toujours, grâce à l'union des deux autres pays, et le seul résultat de ces luttes sanglantes fut, pour la Norvège, la perte des trois provinces de Bohuslen, de Jemtelend et de Herjedalen, qu'elle se vit obligée de céder à la Suède par suite de revers éprouvés en Danemark.

Un instant cependant on put croire que la haine d'un ennemi commun allait réconcilier la Suède et la Norvège.

En 1809, en effet, alors que la Suède, qui était en guerre à la fois avec la Russie et la monarchie dano-norvégienne, semblait sur le point de succomber, le prince Christian-Auguste, qui commandait l'armée norvégienne, conclut avec son adversaire un armistice, ne voulant pas, disait-il, aider les « barbares [1] » à démembrer la Scandinavie, et grâce à cela, la Suède put conclure avec la Russie une paix honorable [2]. En reconnaissance de l'intervention de Christian-Auguste, la Diète suédoise choisit ce prince

[1] Les Norvégiens (ainsi que les Suédois, d'ailleurs) ont le plus grand mépris pour les Russes, qu'ils considèrent comme des Asiatiques.

[2] Elle dut se résigner cependant à lui laisser la Finlande, entièrement occupée déjà par les troupes russes.

comme successeur du roi Charles VIII, qui n'avait pas d'enfant, et l'on put croire alors que l'union entre les deux pays allait se faire à l'amiable, sans la moindre difficulté. Mais hélas ! quelques mois plus tard, Christian-Auguste mourait ; l'union, à peine ébauchée, se brisait, et, pour la reformer, le maréchal français Barnadotte, que la Diète suédoise avait choisi comme prince royal, allait être obligé de reprendre les traditions de guerres fratricides de la politique suédoise.

CHAPITRE II

La Formation de l'Union.

I

Charles-Jean — tel était le nom qu'avait pris le nouveau prince royal — s'aperçut vite en effet qu'il était vain de penser à reconquérir la Finlande, et qu'il serait plus avantageux pour la Suède de chercher un dédommagement en Norvège, « pays dont la position géographique semble indiquer que la nature elle-même l'a destiné à faire un jour partie intégrante du royaume de Suède[1] ». Aussi, dès son arrivée dans sa nouvelle patrie, se met-il à négocier avec les principales puissances étrangères en vue de l'acquisition de la Norvège. Napoléon ayant refusé de la lui promettre en échange du concours qu'il lui offrait, il n'hésite pas à se tourner contre son ancienne patrie, et s'alliant à la Russie, il obtient d'elle, par le traité du 5 avril 1812, la garantie de la possession

[1] Lettre de Bernadotte à l'envoyé suédois à Saint-Pétersbourg (mars 1812).

paisible de la Norvège[1]. Le 3 mars 1813, le gouvernement anglais promet, à son tour, non seulement de ne mettre aucun obstacle à l'acquisition de la Norvège par la Suède, mais encore d'appuyer, au besoin par la force, les projets de Sa Majesté suédoise. En retour, le roi de Suède s'engageait seulement à accomplir ladite union avec tous les ménagements et les égards possibles pour la liberté du peuple norvégien[2]. Le 22 avril 1813, la Prusse venait se rallier à cet accord: « Sa Majesté le roi de Prusse se rallie à l'accord entre la Russie et la Suède en ce qui concerne l'acquisition de la Norvège, et accède, de son côté, au principe que ce royaume soit réuni à perpétuité, comme partie intégrante, à celui de Suède. » Restait à faire exécuter ces traités par le Danemark. La bataille de Leipzig devait permettre à Bernadotte de l'y contraindre. Laissant les alliés poursuivre vers la France leur marche victorieuse, il envahit le Holstein, et, en décembre 1813, envoie le baron Tawast à Copenhague pour conférer avec le gouvernement danois sur les conditions de paix. Le baron Tawast avait pour instructions formelles d'exiger la cession immédiate de l'évêché de Drontheim et des forteresses de Kongsvinger et de Frederickshall. Le reste de la Norvège serait remis

[1] Traité de Saint-Pétersbourg.
[2] Traité de Stockholm.

après la conclusion de la paix, en compensation de l'évacuation du Holstein. Au cas cependant où le Danemark se résignerait à la cession immédiate et définitive de la totalité du royaume de Norvège, la Suède consentirait en échange à la cession de la Poméranie suédoise au Danemark.

En quelques semaines, l'accord put intervenir, et, dès le 14 janvier 1814, « le sieur Gustave, baron de Wetterstedt, chancelier de la Cour, commandeur de l'Ordre polonais de l'Etoile, chevalier de l'Ordre prussien de l'Aigle rouge de première classe, l'un des dix-huit de l'Académie suédoise », signait à Kiel, en qualité de plénipotentiaire de Sa Majesté le roi de Suède, avec le plénipotentiaire de Sa Majesté le roi de Danemark, un traité où étaient stipulés les articles suivants :

Article IV. — Sa Majesté le roi de Danemark, pour lui et ses successeurs, renonce irrévocablement et à jamais, en faveur de Sa Majesté le roi de Suède et de ses successeurs, à tous les droits et prétentions au royaume de Norvège ; savoir aux évêchés ci-après dénommés : celui de Christiansand, de Bergenhuus, d'Aggerhuus et Trondjhem, avec le Nordland et les marches finnoises jusqu'aux frontières de l'empire russe ; les évêchés et provinces constituant le royaume de Norvège, avec les habitants, villes, forts, forteresses, villages et îles, le long de toutes

les côtes de ce royaume, ainsi que leurs dépendances, le Groenland et les îles Fœrœ et d'Islande exceptés, de même que toutes les prérogatives, tous les droits et émoluments, appartiendront dorénavant en propriété entière et souveraine à Sa Majesté le roi de Suède, et formeront un royaume uni à celui de Suède. A cette fin, Sa Majesté le roi de Danemark s'engage et oblige de la manière la plus solennelle, pour elle-même et pour ses successeurs, ainsi que pour tout le royaume, à ne former à l'avenir aucune prétention ni directe ni indirecte sur le royaume de Norvège, sur ses évêchés, îles ou autre territoire. En vertu de la présente, tous les habitants sont dégagés du serment qu'ils ont prêté au roi et à la couronne du Danemark.

Article V. — Sa Majesté le roi de Suède s'engage par conséquent, de la manière la plus formelle, à laisser jouir, pour le futur, les habitants du royaume de Norvège et de ses dépendances de toutes les lois, libertés, de tous les droits et privilèges maintenant existants. » Ainsi, après avoir déclaré que les évêchés, bailliages et provinces formant la totalité du royaume de Norvège appartiendraient désormais en toute propriété à Sa Majesté le roi de Suède, le traité de Kiel ajoutait qu'ils formeraient un royaume uni à celui de Suède ; chose remarquable, cette dernière stipulation posant nettement le principe de l'Union,

fut insérée dans le traité par les plénipotentiaires suédois, et, selon toute certitude, sur l'ordre du prince royal, qui espérait probablement ainsi éviter des difficultés trop prévues. Il se trompait d'ailleurs, ainsi que nous le verrons plus loin.

II

Il s'agissait maintenant, pour le roi de Suède, de prendre effectivement possession de la Norvège. Le 8 février 1814, il adressa aux Norvégiens une proclamation où il les invitait à élire des représentants pour élaborer une constitution et voter les impôts, et, le 13 du même mois, il nomma le comte Essen gouverneur général de la Norvège. Puis, comme le prince Christian [1] manifestait l'intention de ne pas se soumettre au traité de Kiel, le gouvernement suédois résolut d'employer la force. Dans un conseil d'Etat tenu le 13 juin à l'instigation du prince royal, celui-ci déclara qu'il était assuré de l'appui efficace des grandes puissances [2] pour le mettre en possession de la Norvège ; et, à l'unanimité, les membres du conseil approuvèrent les mesures que Sa

[1] Le prince Christian était l'ancien gouverneur danois.

[2] La Prusse avait donné sa garantie le 22 avril 1813 et l'Autriche en février 1814, toutes deux sans stipuler de conditions particulières.

Majesté royale prendrait pour exécuter le traité de Kiel.

Dans la proclamation du 10 juillet 1814, le Roi, tout en offrant encore une fois la paix à ses sujets égarés, se déclarait résolu à faire valoir ses droits sur la Norvège ; « car, disait-il, le roi de Danemark, en vous déliant du serment que vous lui aviez prêté, vous a en même temps imposé le devoir de contracter les mêmes relations avec nous et la couronne suédoise, que celles qui vous liaient autrefois à la monarchie danoise. Aussi nous empressons-nous, ajoutait-il, de remplir notre devoir envers nos sujets en recommandant à notre Fils bien-aimé, le prince royal de Suède, de se rendre à la frontière norvégienne avec toute notre armée et de s'emparer sans retard de ce royaume. Aussitôt après avoir passé la frontière il convoquera la Diète du peuple norvégien ; elle aura le droit de rédiger une loi fondamentale qui sera soumise à l'examen de Sa Majesté royale. » La Diète convoquée par le prince Christian fut déclarée contraire à la loi et toutes ses résolutions furent annulées ; en outre le roi promit aux Norvégiens d'oublier le passé à la condition qu'ils obéiraient aux ordres et aux lois qu'il leur imposerait. En même temps on prit des mesures pour répandre en Norvège, avec la proclamation, le traité de Kiel et les traités d'alliance avec la Russie,

l'Angleterre, la Prusse et l'Autriche. Les quatre puissances alliées envoyèrent chacune un commissaire pour faire respecter ces traités et agir en médiateurs entre le gouvernement suédois et les Norvégiens rebelles [1]; mais ils ne purent faire entendre raison aux Norvégiens, et le 27 juillet, dans une proclamation à son peuple, Christian Fréderic déclara la guerre inévitable. On en connaît l'issue. Malgré la bravoure des Norvégiens, l'armée de Christian Frédéric fut en quelques semaines refoulée derrière Glommen, Frédérickstadt prise par les Suédois, la forteresse de Frédérickshall prête à capituler, Charles Jean à quelques lieues de Christiania. Christian Frédéric abdiqua, et, dans un manifeste au peuple norvégien, déclara que « puisque le sort des armes avait été contraire à la Norvège, il ne voulait pas être le seul obstacle au bonheur de son peuple, but qu'il s'était toujours proposé. » Le 14 août, les Norvégiens signaient la convention et l'armistice de Moss. Charles Jean s'y engageait, au nom de la Suède, à accepter la constitution d'Eidsvold et à n'y apporter que les modifications rendues nécessaires par son union avec la Suède. Il promettait

[1] Aucune puissance – pas même l'Angleterre, sur laquelle la Norvège comptait, — ne voulut reconnaître aux Norvégiens leur indépendance et toutes leur refusèrent même la qualité de belligérants.

d'ailleurs de ne pas considérer la Norvège comme un pays conquis et soumis, mais comme un Etat libre et indépendant uni à la Suède. Des commissaires suédois devaient étudier de concert avec le gouvernement norvégien les modifications qu'il convenait d'apporter à l'acte fondamental d'Eidsvold. Si Charles Jean se montrait si accommodant, c'est que la Norvège, de par sa configuration naturelle, pouvait facilement se défendre, et l'histoire de l'Espagne lui avait appris jusqu'où peut aller la résistance d'un peuple de montagnards, lorsqu'on le pousse à ses dernières extrémités ; de plus, les finances de la Suède étaient dans un état très précaire ; Bernadotte enfin tenait essentiellement à ce que le congrès de Vienne, qui allait s'ouvrir, n'intervînt pas dans cette affaire, et se trouvât dès l'abord en présence d'un fait accompli. Ce serait d'ailleurs une erreur de croire, comme le prétendent les Norvégiens [1], que, par la convention de Moss, la paix de Kiel se trouva entièrement mise de côté en ce qui concerne la Norvège. « Le roi de Suède, — qui, en cette qualité, était aussi roi de Norvège, — promettait seulement de consulter ces deux pays sur le *mode* d'établissement de l'union. Il n'avait pas pris, sans réserve, l'engagement d'approuver les stipulations proposées par les Norvégiens ; si leurs projets étaient inaccep-

[1] Cf. Drolsum, page 12 ; Nansen, page 21.

tables, le roi pouvait naturellement rompre les négociations, dénoncer l'armistice, et donner à ses propres exigences tout le poids d'une action militaire énergique [1]. »

III

Quoi qu'il en soit, cette convention, signée le 14 août par le prince royal, fut approuvée le 30 par le roi de Suède. Il ne restait plus dès lors qu'à examiner les amendements à la constitution d'Eidsvold rendue nécessaire par l'union des deux pays.

Le 27 août, Wirsen, l'un des commissaires envoyés par Charles Jean à Christiania, écrit à ce sujet au ministre des affaires étrangères : « Il faut régler les affaires norvégiennes, rédiger les instructions pour les commissaires et établir les bases de la future union. Ce sont là des sujets qui réclament la présence du conseil d'Etat tout entier. Je suis d'avis que tous ces messieurs devraient se rendre à Uddevalla [2] pour régler tout cela. » Du côté norvégien, au contraire, on prétendait que les amendements à la loi

[1] L'union entre la Suède et la Norvège, sans nom d'auteur. Stockholm, 1895 ; Hasse W. Cullberg.

[2] Uddevalla est une petite ville de Suède où le roi avait, le 30 août, tenu un conseil d'Etat pour approuver la convention de Moss.

fondamentale norvégienne regardaient le roi en sa qualité de roi de Norvège seulement, et qu'ainsi l'affaire ne devait pas être soumise au conseil d'Etat suédois. Le conseiller d'Etat Adler-Kreutz écrit à ce sujet à Wirsen en date du 5 septembre 1814 de Uddevalla : « Malheureusement on veut traiter ici les affaires norvégiennes comme si elles ne regardaient pas la Suède, mais seulement le roi. J'ai vivement protesté contre ces principes, que je ne puis approuver, puisque la conquête de la Norvège a été faite avec une armée et une flotte suédoise et avec de l'argent suédois. » Le 9 septembre, le prince royal revient à Stockholm, et charge aussitôt, au nom du roi, un certain nombre de membres du conseil d'Etat d'examiner les amendements proposés à la constitution d'Eidsvold. Quelques jours plus tard, le conseil d'Etat soumettait un projet de constitution norvégienne au roi, et celui-ci, après l'avoir approuvé, envoyait à Christiania un certain nombre de commissaires suédois pour négocier avec les représentants du peuple norvégien [1].

[1] Le roi s'était en effet réservé par les articles 1 et 2 de la convention du 14 août 1814 le droit de négocier directement avec l'Assemblée nationale de Norvège, par des commissaires.

IV

Les commissaires suédois arrivèrent à Christiania pourvus d'instructions [1] d'où il résultait que le roi d'après le traité de Kiel, était déjà roi de Norvège, et que, avant d'entamer les négociations au sujet de la constitution, il fallait que le roi fût reconnu par la Norvège tout entière [2]. La Diète norvégienne professait une opinion toute contraire ; elle prétendait que, depuis l'abdication du prince Christian Frédéric, la nation norvégienne avait le droit de choisir librement une nouvelle dynastie, mais qu'il fallait auparavant régler toutes les questions constitutionnelles avec le gouvernement suédois. On ne voulait ainsi pas admettre, du côté norvégien, la validité du traité de Kiel, sur lequel les commissaires suédois basaient leurs propositions.

La Diète extraordinaire du royaume de Norvège se réunit le 4 octobre, et le président du Conseil d'État ouvrit la séance, au nom du roi, par un discours où il déclarait que, s'il avait conclu la convention de Moss, c'est que la Suède s'était engagée

[1] Ces instructions, rédigées en français, se trouvent reproduites dans l'ouvrage de M. Alin : *Den svensk-vorska Union*.

[2] Toute une partie de la Norvège n'était pas encore soumise au régime suédois.

à accepter la constitution d'Eidsvold comme base de l'Union.

Après l'ouverture de la Diète, une députation fut envoyée à Christian Frédéric, et, le 11 octobre, cette députation remit à l'Assemblée la renonciation officielle de Christian Frédéric à la couronne de Norvège pour lui-même et pour ses successeurs.

Cependant, le jour de l'ouverture de la Diète, les commissaires suédois avaient envoyé au Conseil d'État une note annonçant leur arrivée et priant le Conseil de vouloir bien en informer la Diète. Ils furent aussitôt reçus par l'Assemblée, et le conseiller d'État suédois Rosenblad exposa les instructions des commissaires et remit au président leurs pleins pouvoirs de la part de Sa Majesté le roi de Suède, en même temps qu'un projet de constitution norvégienne, rédigé en suédois et traduit en norvégien : « Les modifications à la constitution d'Eidsvold que le roi a jugé absolument nécessaires, disait-il, n'ébranleront guère les droits sur lesquels se base cette constitution, et ne sont dues qu'à l'union entre les deux pays. » Lorsque les commissaires eurent quitté l'Assemblée, la traduction norvégienne de leur projet de constitution fut lue à haute voix, et le lendemain la Diète résolut de nommer un comité pour négocier avec les commissaires suédois.

La première conférence entre le comité et les commissaires eut lieu le 17 octobre. On fit la lecture de l'exposé fait par Wetterstedt et Wirsen. Ils expliquaient comment la Suède avait acquis des droits à la Norvège, pourquoi elle avait voulu les faire valoir, et terminaient [1] en indiquant la manière dont, à leur avis, l'union entre les deux pays devait être réalisée. — Quand la lecture de l'exposé fut achevée, le comité norvégien demanda aux commissaires suédois si, en cas de guerre, l'armée pourrait être envoyée au delà de la frontière, même au cas où la presqu'île scandinave ne serait pas attaquée, et si Frédérickstadt et les autres forteresses continueraient à être occupées par des troupes suédoises. A la première question, les commissaires répondirent que le roi n'abuserait jamais de ses pouvoirs, mais qu'il ne pouvait prendre aucun engagement à ce sujet dans la constitution sous peine de diminuer le prestige de la nation à l'étranger, surtout en Russie. Quant à l'occupation des forteresses par les Suédois, elle cesserait après l'union, mais il ne voulait pas non plus s'y engager par le traité. Le 18 octobre, les négociations furent reprises. Le comité demanda si Sa Majesté suédoise ne consentirait pas à former, pour commencer, une simple union militaire avec la Norvège. Les commissaires répondirent

[1] Cf. Alin, page 212.

que cette proposition était contraire à l'article 1er du projet de constitution, et que, si elle était acceptée, elle causerait la dénonciation de l'armistice et leur départ immédiat. Le résultat des délibérations entre le comité et les commissaires suédois fut présenté oralement à l'Assemblée par le président du comité, le conseiller Treschow; celui-ci, pour éviter la reprise de la guerre entre la Suède et la Norvège, faisait à l'Assemblée les propositions suivantes :

1° Le roi Christian Frédéric ayant renoncé, tant pour lui-même que pour ses successeurs, au trône de Norvège, et la Norvège devant, d'après sa constitution, être toujours gouvernée par un roi, il fallait aussitôt que possible choisir un autre roi pour le remplacer.

2° La Diète norvégienne trouve qu'une union avec la Suède conforme au paragraphe 1er [1] des propositions faites par les commissaires suédois serait utile aux deux pays, et nécessaire pour assurer leur indépendance relativement à leurs relations extérieures.

3° Le roi de Suède Charles XIII ayant accepté la

[1] Ce paragraphe 1er est ainsi conçu : Le Royaume de Norvège formera avec celui de Suède un État libre, indépendant et indivisible, gouverné par un seul roi. La forme du gouvernement sera monarchique limitée.

constitution d'Eidsvold, en n'y proposant que les modifications rendues nécessaires par l'union des deux pays, et ayant, dans ses instructions aux commissaires suédois, donné les preuves les plus éclatantes de son respect pour l'honneur, les privilèges et les immunités du peuple norvégien, le susdit roi — Sa Majesté le roi Charles XIII — sera élu roi de Norvège.

4° L'élection devra se faire immédiatement. — L'Assemblée décida de ne pas se séparer avant d'avoir statué sur ces propositions. On procéda donc au vote, et, par 47 voix contre 30, la Diète résolut que l'union entre les deux pays serait conclue sous certaines conditions, et que l'élection du futur roi aurait lieu seulement après que l'on se serait mis d'accord avec les commissaires suédois sur le contenu de la future constitution. Cette résolution fut notifiée aux commissaires suédois par une note ainsi conçue :

« La Diète extraordinaire de la Norvège a décidé aujourd'hui que la Norvège serait réunie à la Suède, sous un même roi, mais qu'elle resterait un État libre et conserverait sa constitution avec les modifications exigées par son union avec la Suède. La Diète délibérera le plus tôt possible au sujet de ces modifications, et dès qu'elles auront été opérées, la Diète élira et reconnaîtra *solennellement* Sa Majesté

le roi de Suède Charles XIII comme roi constitutionnel de la Norvège. »

Ainsi, à cette époque, l'union était une affaire décidée, et il ne restait plus qu'à procéder à la reconnaissance solennelle du roi. Les commissaires suédois ne considéraient cette proclamation que comme une simple formalité, puisque, depuis le traité de Kiel, le roi Charles XIII était, à leurs yeux, déjà roi de Norvège, et c'est dans ces conditions qu'ils acceptèrent de procéder avec le comité norvégien à un examen détaillé du projet de constitution.

Ces délibérations aboutirent rapidement. Dès le 4 novembre 1814 l'entente s'établit, la constitution fut acceptée par les deux parties, le roi de Suède proclamé solennellement par le Storthing roi de Norvège. Par ce seul fait l'Union existait. Le 10 novembre, Bernadotte se rendit à Christiania pour y sanctionner les actes qui y avaient été passés six jours plus tôt et prêter serment devant le Storthing au nom du nouveau souverain. Mais le Storthing déclara que la constitution ne rentrait en aucune façon dans la catégorie des lois où la sanction du roi était obligatoire, et Bernadotte, qui, par-dessus tout tenait à se ménager les sympathies des Norvégiens, n'hésita pas à sacrifier une fois de plus l'intérêt de son pays à son intérêt personnel, et se résig napsa ànerevendiquer un droit de sanction que

la Norvège ne pouvait cependant lui refuser sans une insigne mauvaise foi.

La constitution du 4 novembre était la reproduction presque intégrale de la constitution d'Eidsvold. Seuls un petit nombre d'articles avaient été modifiés. Ce sont les articles 11, 13, 15, 21, 22, 28, qui traitent des modifications rendues nécessaires par le séjour du roi à Stockholm, ce sont surtout ceux qui établissent la communauté du ministre des Affaires étrangères, du corps diplomatique, de l'armée et de la flotte. Pour le reste, il n'y a point de changements.

Quels sont les traits essentiels de cette constitution ? Elle semble calquée sur les constitutions françaises de 1791, ou espagnole de 1812 ; il n'y a donc qu'une chambre, le Storthing, qui est cependant lui-même divisé en deux parties : le quart de ses membres compose le Lagting, les trois autres quarts l'Odelsting. Le Lagting forme avec le Tribunal suprême la Haute-Cour de justice. Les lois doivent d'abord être proposées à l'Odelsting, soit par ses membres, soit, au nom du gouvernement, par un ministre (art. 76).

Lorsqu'une résolution de l'Odelsting aura été approuvée par le Lagting ou par le Storthing réuni, elle sera portée au roi, s'il est présent, et, dans le cas contraire, au gouvernement norvégien avec requête

tendant à obtenir la sanction royale (art. 77). Si le roi approuve la résolution, il la revêt de sa signature qui lui donne force de loi. S'il refuse de l'approuver, elle ne peut plus être présentée au roi au cours de la session (art. 78). Enfin, lorsqu'une résolution aura été adoptée sans changement par trois Storthings réunis après trois élections consécutives, en trois sessions ordinaires, séparées respectivement entre elles par deux sessions ordinaires au moins, sans qu'aucune résolution différente ait été prise par aucun Storthing dans l'intervalle entre le premier et le dernier vote, cette résolution aura force de loi, lors même que la sanction du roi n'interviendrait pas avant la clôture de la session (art 79). Ce dernier article allait être entre les mains des Norvégiens une arme redoutable contre l'Union. Leur tactique a été de faire rentrer dans l'article 79 (qui ne devait s'appliquer qu'aux lois ordinaires) toutes les modifications qu'ils ont voulu apporter à leur constitution, et nous verrons comment ils devaient y parvenir.

V

Cependant tout n'était pas encore terminé. « La constitution du 4 novembre, dit M. Geffroy [1], n'avait

[1] *Revue des Deux-Mondes*, 1860, page 115.

été acceptée par les commissaires suédois que sous réserve des droits constitutionnels des Etats de Suède et de Norvège pour régler les rapports entre les deux pays. » En signant la constitution norvégienne, la Norvège s'était liée, la Suède se réservait le droit de discuter ultérieurement devant le Parlement l'union réelle et de l'approuver. Le roi seul était engagé comme prince, il ne pouvait engager son peuple. Aussi, au mois d'avril 1815, le roi convoqua-t-il le Parlement suédois en session extraordinaire pour ratifier l'union. D'après lui, les articles 1, 6, 8, 26, 38, 44, 47, 48 de la constitution norvégienne devaient servir de base à la modification de la constitution suédoise. On se rangea à cet avis, et, après avoir modifié la constitution, le Parlement décida de faire de ces articles un acte spécial (Riksakt ou acte d'union). Des pourparlers s'engagèrent, et l'acte d'union, accepté le 31 juillet 1816 par le Storthing et le 6 août, par le Riksdag suédois, fut promulgué par le roi à Stockholm à cette dernière date.

« Le puissant secours de la Providence, était-il dit dans le préambule, ayant établi entre les deux peuples de la Scandinavie une heureuse union qui, amenée par la libre persuasion et non par la force des armes, ne doit reposer que sur une mutuelle reconnaissance des droits légitimes des peuples,

pour servir d'appui à leurs communes couronnes, et les membres des Etats de Suède ayant reconnu et confirmé les articles introduits dans la constitution norvégienne du 4 novembre 1814, relativement aux rapports constitutionnels des deux pays, qui ont été, le 10 novembre, sous la réserve de notre droit constitutionnel pour les parties entraînant quelque modification dans la forme du gouvernement du royaume de Suède, adoptés et jurés par le roi — nous représentants des peuples de Suède et de Norvège, nous n'avons pas cru pouvoir fixer plus dignement et plus solennellement pour l'avenir les conditions de l'union sous un seul et même roi, avec la jouissance de sa constitution particulière réservée à chacun des deux peuples, qu'en inscrivant, dans un acte d'union séparé, lesdites conditions, comme il suit. »

Ainsi il était reconnu que l'union avait été fondée, non par la force des armes, mais par une libre conviction. Il semble donc que la Norvège eût dû avoir satisfaction : l'amour-propre, l'orgueil national, le point d'honneur étaient saufs. Mais tout le Rigsakt n'était pas dans cette déclaration de principes ; venaient ensuite les dispositions formelles :

« La Norvège est un royaume libre, indépendant, indivisible et inaliénable, uni à la Suède sous un même roi (art. 1er). — Si la maison royale vient à

s'éteindre, le Storthing norvégien et la Diète suédoise, ou, en cas de dissentiment, un comité composé d'autant de Norvégiens que de Suédois, élisent un successeur au trône (art. 3). En cas d'absence, de maladie ou de minorité du roi, le gouvernement intérimaire qui exerce la direction des affaires est composé d'un nombre de membres égal pour chaque royaume. Le roi est couronné séparément dans chaque royaume, et il est tenu de résider chaque année « quelque temps [1] » en Norvège. Il est assisté d'un Conseil d'Etat suédois et d'un Conseil d'Etat norvégien ; même à Stockholm, il a toujours à ses côtés un ministre d'Etat ou un conseiller d'Etat, c'est-à-dire un ministre norvégien [2]. L'article 4 stipule les importantes fonctions d'Etat dont sera investi le roi : déclarer la guerre et conclure la paix, contracter et rompre les alliances, envoyer et recevoir des ambassadeurs. Les articles suivants donnent au roi la faculté de traiter les affaires communes en présence de membres des gouvernements des deux pays, et traitent des attributions des ministres norvégiens détachés auprès du souverain. Enfin, l'article 12 décide que les dispositions contenues

[1] Oscar II passait chaque année trois mois à Christiania, mais il y paraissait tout dépaysé. Il n'avait d'ailleurs pas en Norvège de résidence à la campagne. La reine devait « louer » chaque année une villa pour y passer l'été.

[2] Tandis qu'il a trois conseillers suédois.

dans l'acte d'Union étant en partie tirées de la loi fondamentale du royaume de Norvège, et en partie un supplément à cette loi, étant fondées en outre sur l'autorité donnée par cette loi au Storthing actuel, auront et conserveront, par rapport à la Norvège, la même force que la loi fondamentale de ce royaume, et ne pourront être modifiées que de la manière prescrite à l'article 112 de cette même loi fondamentale. Cet article 112 est ainsi conçu: « Si l'expérience démontre que quelque partie de la présente Constitution du royaume de Norvège doive être modifiée, la proposition en sera faite au Storthing à la première session ordinaire après une nouvelle élection et publiée par la voie de la presse. Mais la modification proposée ne pourra être acceptée ou rejetée qu'à l'une des sessions ordinaires après l'élection suivante; toutefois, aucune modification ne pourra jamais contredire les principes de cette Constitution, mais seulement y apporter des changements de détail qui n'en altèrent pas l'esprit. Ces modifications devront être votées par le Storthing à la majorité des deux tiers des voix. » Il résultait donc de l'article 12 de l'acte de l'Union, que cet acte n'avait pas la même valeur dans les deux pays. En Norvège, il était une loi fondamentale ou Constitution, ne pouvant être modifiée que suivant les règles

établies pour cette catégorie de lois; en Suède, il n'était qu'une loi ordinaire.

Tel était l'acte d'Union, acte singulièrement concis et dont on doit à chaque instant chercher le complément dans les Constitutions nationales des deux pays. C'est là que l'on peut trouver tout ce qui concerne les institutions politiques et leur fonctionnement. C'est qu'en effet, comme le dit M. Schefer[1], « les royaumes n'ont de commun absolument que la personne du souverain. Les deux gouvernements demeurent totalement séparés; il n'y a pas de délégation commune, ni de ministère commun, pas même d'union douanière. Chaque pays possède en somme un gouvernement indépendant complet, sauf une seule exception: la Norvège n'a point de ministère des Affaires étrangères. »

Cela étant, on peut se demander quel était le véritable caractère de l'union entre les deux Etats. S'agissait-il d'une union *réelle* ou d'une union *personnelle?* Il faut remarquer que ce n'est pas là seulement une question de mots. Si l'on considère, en effet, que l'union était purement personnelle, on est conduit à admettre la prétention que nous verrons émettre par les Norvégiens au lendemain de la résolution du 7 juin, à savoir que le roi ayant de lui-

[1] Christian Schefer, Revue générale de Droit international public, 1899, tome V, p. 270.

même renoncé à ses fonctions[1], la Norvège était désormais absolument libre et indépendante. Mais nous verrons que cette solution n'a pas prévalu. Bon gré mal gré, les Norvégiens ont dû aller à Karlstadt pour y traiter des conditions dans lesquelles se ferait la séparation. C'était reconnaître que l'union préexistante était bien une union réelle. Un certain nombre des jurisconsultes norvégiens les plus éminents, entre autres M. Aubert, avaient d'ailleurs toujours soutenu cette manière de voir. Dès lors que la communauté de la guerre et de la paix comme celle du roi, — c'est-à-dire du représentant international suprême, souverain pendant la guerre et pendant la paix, — est fixée dans le droit constitutionnel des deux Etats, dès lors que l'acte d'union règle la procédure à suivre en cas de vacance du trône, il est indiscutable qu'il s'agit d'une union *réelle*, et non pas seulement d'une alliance offensive et défensive.

On peut observer d'ailleurs que les limites de cette communauté réelle n'ont jamais, au cours de l'union, été sérieusement controversées. D'un côté, on est d'accord que tous les rapports internationaux *politiques* proprement dits sont obligatoirement

[1] En refusant de constituer un nouveau ministère.

[2] Cf. Revue de droit international et de législation comparée, tome XXVIII.

communs. Voilà pourquoi la Norvège et la Suède ont en commun, par le même acte du roi, adhéré aux traités politiques universels, comme la Sainte-Alliance, la déclaration concernant la guerre maritime de 1856, la convention de Genève, le traité de Saint-Pétersbourg de 1868, le traité relatif à l'Etat du Congo, etc. [1]. D'autre part, on a toujours, dans la pratique des rapports soit entre les deux Etats, soit avec les autres nations, été d'accord que la Norvège comme la Suède, à l'exception des affaires politiques proprement dites, pouvait avoir ses rapports internationaux séparés.

Mais il ne s'agissait là en somme que d'une interprétation du Rigsakt; pour que l'union ne fût pas troublée, il fallait de toute necessité que les deux pays entendissent de la même façon leurs devoirs et leurs

[1] Dans un cas cependant, la limitation de cette communauté obligatoire a été l'objet d'une divergence d'opinions entre le gouvernement de la Norvège et celui de la Suède. Le roi ayant refusé en janvier 1891, pour les deux royaumes unis, leur adhésion au traité d'arbitrage panaméricain, le ministère radical norvégien, nommé en mars 1891, essaya d'obtenir du roi l'exécution d'une adresse de 1898, dans laquelle le Storthing avait exprimé le désir que le roi essayât de conclure avec des puissances étrangères des traités d'arbitrage généraux pour la Norvège. Le roi s'y refusa cependant, en mars 1892, sur le conseil des ministres suédois, en rappelant que de tels traités généraux sont obligatoirement communs aux deux royaumes. Ce refus n'a pas eu de conséquences au point de vue de l'union.

droits respectifs et eussent l'intention bien arrêtée de vivre en bonne harmonie. Nous verrons dans les chapitres suivants que la Suède et la Norvège ne firent malheureusement pas preuve l'une envers l'autre de dispositions aussi conciliantes et, que, dans tout le cours du siècle, la Norvège ne cessa de chercher à obtenir sa complète indépendance.

CHAPITRE III

Les premières difficultés.

Bien que les stipulations des actes de 1814-1815 fussent précises, l'union reposait au fond sur un malentendu, Suédois et Norvégiens la comprenant de façon très différente. Pour les Suédois, la Norvège avait été cédée en toute propriété à la Suède par le traité de Kiel; la Suède avait bien consenti, par la suite, à discuter avec les Norvégiens et à leur laisser une certaine indépendance, mais elle n'en conservait pas moins un droit d'intervention et de contrôle dans les affaires de Norvège, et devait avoir, en tous cas, dans l'Union, une situation prépondérante. Pour les Norvégiens, au contraire, la Norvège indépendante s'était librement unie à la Suède par la convention de Moss. Elle avait par conséquent le droit de régler, seule et comme elle l'entendrait, ses affaires intérieures, et devait occuper dans l'Union une place rigoureusement équivalente à celle de la Suède.

En dehors de ces motifs de malentendus, il y en avait d'ailleurs d'autres provenant des différences de

mœurs, de caractères, de traditions des deux peuples. Le premier a une aristocratie encore très puissante, malgré les progrès du socialisme; la seconde est essentiellement démocratique. Les Norvégiens, commerçants et marins [1], ont une culture très anglaise; presque tous savent l'anglais, soit qu'ils aient passé une partie de leur jeunesse en Angleterre, ce qui est très fréquent dans les classes aisées, soit que leurs frères, établis en Amérique, le leur aient appris en revenant visiter leur pays natal [2]. Les Suédois, au contraire, industriels et agriculteurs, séparés des Norvégiens par une épaisse chaîne de montagnes, sont plutôt tournés vers l'Allemagne, voire même vers la Russie [3]; s'ils parlent une langue étrangère, c'est plutôt l'allemand ou le français que l'anglais [4]. Autant les Norvégiens sont dépensiers,

[1] Les Norvégiens prétendent que leur marine marchande est la troisième marine du monde. Bien que cela soit exagéré, il n'en demeure pas moins vrai que leur activité maritime est prodigieuse pour un aussi petit peuple, et que leurs navires sillonnent jusqu'aux mers les plus éloignées.

[2] Sur trois millions et demi de Norvégiens, plus d'un million sont établis en Amérique. Presque chaque famille compte parmi ses membres un ou plusieurs « Américains ». Ceux-ci restent d'ailleurs très Norvégiens de cœur, et presque tous reviennent de temps en temps en Norvège.

[3] Les Norvégiens disent plaisamment que le Kjölen sépare l'Europe occidentale de l'Europe orientale.

[4] Le français est enseigné dans tous les collèges de Suède; en Norvège, au contraire, l'anglais et l'allemand sont, depuis quelques années, seuls obligatoires.

autant les Suédois sont économes. Bref ces deux peuples, qui sembleraient devoir être unis indissolublement par la communauté de race et de religion, sont aussi opposés l'un à l'autre que peuvent l'être deux frères. Aussi l'histoire de leur union n'est-elle, en définitive, que l'histoire de leurs discordes.

Les difficultés apparurent aussitôt après 1815, dans une série de querelles assez puériles, mais qui néanmoins passionnèrent tous les esprits. Les Norvégiens entendaient célébrer leur fête nationale le 17 mai, anniversaire de la proclamation de l'indépendance et de l'adoption de la constitution d'Eidsvold. Charles Jean voulait que ce fût le 4 novembre, anniversaire du jour où Charles XIII avait été reconnu comme roi de Norvège et avait promulgué à nouveau la même constitution. Quelques années plus tard, le Storthing demande que les insignes du sacre soient de fabrication exclusivement norvégienne, réclame la création d'une décoration nationale, insiste enfin, à l'occasion du couronnement de Charles Jean dans l'antique cathédrale de Trondjhem, pour que le nom de la Norvège soit placé dans les actes officiels norvégiens avant celui de la Suède. Toutes ces demandes du Storthing sont d'ailleurs appuyées par des manifestations populaires qui, à plusieurs reprises, éclatent dans les rues de Christiania, et le faible Charles Jean, devenu roi, en

1818, sous le nom de Charles XIV Jean, fait droit successivement à toutes ces revendications. Il ne se révolte que lorsque le Storthing vote la suppression de la noblesse ; et cependant cette mesure ayant été, malgré son opposition, votée par trois Storthings successifs, devient, conformément à la constitution, exécutoire en 1821.

Mais deux conflits plus graves allaient bientôt éclater entre les deux pays. Je veux parler de la question du pavillon et de la question de la dette.

L'article 3 de la constitution d'Eidsvold accordait aux Norvégiens le droit d'avoir un pavillon de commerce. Mais, pendant quelques années, le Storthing, pensant que ce pavillon ne serait guère respecté, pria Charles Jean de permettre à la flotte marchande de porter pour la Méditerranée le drapeau suédois ; le roi accéda à cette demande. Ce n'est qu'après la prise d'Alger que la Norvège, invoquant l'article 3 de la Constitution, réclama un pavillon distinct. Les Suédois, y voyant une insulte à leur vieux drapeau, refusèrent ; les Norvégiens insistèrent, et, dans tout le cours du siècle, on retrouve la question du drapeau dans tous les programmes des réformes demandées par les Norvégiens. En 1844, comme don de joyeux avènement, Oscar Ier concède aux Norvégiens un drapeau militaire, où le signe de l'Union n'apparaît que dans un coin, près de la

hampe; mais il persiste à refuser de faire disparaître le signe de l'Union du pavillon de commerce. Ce n'est qu'en 1898 que les Norvégiens obtinrent gain de cause sur ce point. A cette époque, en effet, procédant selon l'article 79 de la Constitution, le Storthing déclara que le drapeau de l'Union était aboli pour la flotte marchande norvégienne. Mais la question ne fut pas tranchée pour cela. Les Suédois, s'appuyant sur une ordonnance royale du 14 janvier 1822, déclarèrent en effet que cette question était inhérente à l'acte d'Union et qu'elle ne pouvait être ainsi tranchée uniquement par la Norvège. Ce fut une faute de la part du roi Oscar d'opposer ainsi son veto à la demande des Norvégiens. Le paragraphe 3 de la Constitution norvégienne est en effet formel: « La Norvège a le droit d'arborer son pavillon sur ses bâtiments de commerce; son pavillon de guerre sera celui de l'Union. » Tant que les Norvégiens n'arboraient pas leur pavillon sur leurs navires de guerre, ils étaient donc parfaitement dans leur droit.

Reste la question de la dette. Le traité de Kiel l'avait visée dans son article VI ainsi conçu :

« Comme la totalité de la dette de la monarchie danoise repose aussi bien sur le royaume de Norvège que sur les autres parties du royaume, le roi de Suède, souverain de la Norvège, s'engage à se charger d'une partie de ces dettes, proportionnée à

la population et aux revenus de la Norvège. Par dette publique sont entendues aussi bien celle qui a été contractée par le gouvernement danois à l'étranger, que celle qui a été contractée dans l'intérieur de ses Etats. La dernière se compose d'obligations royales et de l'Etat, de billets de banque et d'autres papiers émis par l'autorité royale et actuellement circulant dans les deux royaumes. Le montant exact de cette dette, tel qu'il était au 1er janvier 1814, sera fixé par des commissaires qui seront nommés pour cela par les deux gouvernements, et réparti d'après un calcul exact sur la population et les revenus des royaumes de Danemark et de Norvège. Ces commissaires s'assembleront à Copenhague dans le mois après la ratification de ce traité, et termineront cette affaire le plus promptement, mais au plus tard dans le courant de cette année. Il est bien entendu que Sa Majesté le roi de Suède, comme souverain du royaume de Norvège, ne se chargera, pour sa part, d'aucune dette contractée par le royaume de Danemark, si ce n'est la susdite, au paiement de laquelle tous les Etats de ce royaume, jusqu'à cession de la Norvège, sont engagés. »

Ainsi on avait admis qu'un partage des charges de l'ancien royaume dano-norvégien interviendrait entre la Norvège et le Danemark. C'était de toute justice. Néanmoins la Norvège se refusa à accepter

sa part des charges communes sous le prétexte que, l'union ayant été établie au profit de la Suède, c'était à cette dernière à régler les frais du transfert. La Suède se trouvait donc dans l'alternative ou de se voir déclarer la guerre par les puissances alliées émues des justes revendications du Danemark, ou de déclarer de nouveau la guerre à la Norvège. En 1821, le roi se décida à rassembler une armée et à faire une démonstration devant Christiania. Le Storthing s'exécuta.

Cependant une autre querelle était sur le point d'éclater. Les Norvégiens avaient en 1814 reconnu au roi le droit d'avoir en Norvège un gouverneur, et accepté qu'on nommât à ce poste même un Suédois. Mais bientôt ils commencèrent à se plaindre de ce que la présence à Christiania d'un fonctionnaire suédois parût impliquer la subordination de la Norvège à la Suède. La charge de gouverneur devint bientôt tellement détestée que, de 1829 à 1836, le roi fut obligé de la laisser vacante et de faire présider le gouvernement en Norvège par le premier conseiller d'Etat norvégien. Ensuite un Norvégien, le comte Herman Wedel-Jarlsberg devient gouverneur, et, après sa mort prématurée en 1840, ce fut encore un Norvégien qu'on nomma ; puis, à partir de 1856, le poste demeura vacant, le gouvernement général fut converti en une vice-royauté confiée à l'héritier du

trône. Enfin, le 9 décembre 1859, le Storthing vota la suppression de l'article 14 de la constitution norvégienne, aux termes duquel « le roi peut nommer aux fonctions de gouverneur général de Norvège un Norvégien *ou un Suédois* ». La nouvelle de cette révolution — car c'est bien d'une révolution qu'il s'agit — fut d'ailleurs publiée par la presse norvégienne avec des commentaires peu bienveillants pour la Suède et l'union, et l'impression en fut d'autant plus profonde à Stockholm que, un mois auparavant, un des membres de la Diète suédoise, le comte Anckarsvärd, avait demandé la révision du pacte d'union entre les deux peuples :

« A partir de la convention de Moss, disait-il, les Norvégiens ont cru pouvoir réclamer des droits égaux, sans accepter pour cela l'égalité des charges. La rupture complète de l'union serait préférable pour la Suède à l'état actuel de nos relations. En voyant le peu de prix que les Norvégiens y attachent eux-mêmes, il m'a semblé qu'il était temps que les représentants du peuple suédois rompissent enfin le silence. S'ils sont persuadés comme je le suis qu'on a, de ce côté aussi, de sérieux motifs de ne pas se féliciter de l'union telle que les Norvégiens nous l'ont faite, et qu'il est d'une sage politique de rechercher pendant le calme les moyens de détruire les occasions de discorde, qui, dans un moment de danger,

pourraient compromettre l'indépendance politique des deux peuples, je demande que la Diète s'adresse au roi pour qu'il veuille proposer aux Etats de Suède et au Storthing norvégien une revision formelle du pacte d'union, capable de prévenir l'imminent péril d'une plus grave rupture. »

La question de l'union était donc posée de nouveau tant en Suède qu'en Norvège. A la nouvelle du vote du 9 décembre, un autre membre de la Chambre de la noblesse de Suède, M. Dalman, prétendit répondre à la démonstration du Storthing en proposant à la Diète de supplier le roi de ne pas adresser sa réponse avant d'avoir saisi le Parlement suédois de cette question ; elle intéressait au plus haut degré l'union, selon M. Dalman, et ne devait par conséquent être résolue qu'après que les deux représentations en auraient fait, chacune de son côté, l'examen. La Diète suédoise, après de très vifs débats, fit en somme bon accueil aux deux propositions de M. Anckarsvärd et de M. Dalman, s'apprêtant à demander la revision du pacte d'union sur cette base que, des deux Etats unis, la Suède est principale et supérieure, et à exprimer au roi l'avis que les articles de l'acte d'union et ceux mêmes de la loi fondamentale de Norvège concernant les rapports communs entre les deux royaumes, ne peuvent être modifiés qu'avec le concours des Etats suédois, qui ont jadis, par

leurs commissaires, discuté avec les représentants norvégiens et accepté les mêmes articles.

En présence de ces prétentions contraires, le roi Charles XV, qui le 8 juillet 1859 avait succédé à Oscar Ier, résolut de temporiser et recourut à un expédient. Il chercha à faire résoudre le conflit par un comité unionel. Déjà, en 1839, Bernadotte avait, sur la demande du Storthing extraordinaire élu en 1836, institué une commission spéciale, composée mi-partie de Norvégiens, mi-partie de Suédois, et chargée d'apporter au texte de l'Union les modifications nécessaires pour la compléter et la consolider. La mort de Bernadotte, survenue le 8 mars 1844, avait empêché cette Commission d'aboutir à un résultat utile. Dix-sept ans plus tard, à l'instigation de Charles XV, on reprit les travaux du comité unionel, mais cette fois encore, l'opposition intransigeante du Storthing, qui selon le mot de Sverdrup[1], préférait « la séparation des deux royaumes à leur union réelle[2] », empêcha d'arriver à aucun résultat.

[1] John Sverdrup était le chef du parti nationaliste outrancier norvégien.

[2] Les Norvégiens ont toujours prétendu que l'union établie en 1814 était une union purement personnelle, semblable à celle qui existait autrefois entre l'Angleterre et le Hanovre, ou entre les Pays-Bas et le Luxembourg. C'est aussi l'opinion de MM. Funck-Brentano et Sorel. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, la plupart des auteurs (Bluntschli, Heffter, de

Cette opposition devait d'ailleurs finir par triompher. Lorsqu'en effet Oscar II eut succédé à son frère le 18 septembre 1872, il s'empressa de sanctionner les décisions du Storthing et de supprimer le poste de gouverneur général. Il espérait s'attirer, par cette mesure conciliante, les sympathies des Norvégiens. Mais, à peine ceux-ci eurent-ils satisfaction sur ce point, qu'ils portèrent leurs efforts sur une autre revendication. Jusque-là, les ministres n'avaient pas, en Norvège, le droit de prendre la parole au Parlement, devant lequel ils n'étaient pas responsables. Une proposition destinée à modifier cet état de choses fut adoptée l'année même de l'avènement d'Oscar II. Celui-ci, désireux de réserver les prérogatives de la couronne, refusa de l'approuver, et lorsque, en 1880, le Storthing eut, pour la troisième fois, persisté dans sa manière de voir, il soutint que le veto, simplement suspensif en matières ordinaires, était absolu en matière constitutionnelle. Les jurisconsultes de l'Université de Chistiania eux-mêmes lui donnèrent raison. Mais le Parlement norvégien ne se tint pas pour battu. N'ayant pu une première fois obtenir de la Haute Cour de justice [1],

Martens) y voient une union réelle, et il semble bien qu'il en soit ainsi, puisque la souveraineté extérieure est unique (Cf. Jellinck, *Das Recht des modernen Staates*, p. 686 et suivantes).

[1] La Haute Cour de justice était composée du Lagting, ou Sénat et du Tribunal suprême.

devant laquelle il les avait traînés, une condamnation des membres du conseil des ministres, il revint à la charge après les élections de 1882, qui avaient été un triomphe pour le parti avancé. Cette fois les ministres furent reconnus coupables d'avoir mal conseillé le roi, et condamnés à la perte de leur charge (1884). Le roi Oscar se décida alors à céder : il appela au ministère Sverdrup, et signa le projet autorisant les ministres norvégiens à prendre la parole au Parlement.

Toutes ces concessions ne devaient servir à rien, et, dès l'année suivante, le conflit unionel allait reprendre de plus belle au sujet de la question des affaires étrangères et des consulats.

CHAPITRE IV

La Question des affaires étrangères et des consulats.

I

C'est cette affaire qui fut, en définitive, la cause immédiate de la rupture de l'Union. Pour comprendre comment cette question, en apparence secondaire, a pu être l'occasion d'un conflit aussi grave entre les deux pays, il faut, là encore, remonter au fondement même de l'Union, au Rigsakt, qui seul possède le caractère d'un traité, à l'encontre des lois fondamentales norvégienne ou suédoise, que chacun de ces deux pays a le droit de modifier à son gré [1]. La question qui se pose est alors la suivante : Existe-t-il entre les deux royaumes un accord quelconque ayant le caractère d'un traité limitant ou suspendant la souveraineté de la Norvège en ce qui concerne les consulats ?

[1] C'est du moins la prétention de la Norvège ; car en Suède on prétend au contraire que les dispositions de la constitution norvégienne concernant l'union entre les deux pays ne peuvent être modifiées par le Storthing seul.

La loi fondamentale, adoptée par l'assemblée nationale constituante au mois de mai 1814, contenait deux prescriptions relatives aux consuls : l'une dans l'article 22, d'après lequel les consuls devaient appartenir à la classe des fonctionnaires pouvant, sans jugement préalable, être révoqués par le roi; l'autre dans l'article 93, permettant de nommer des personnes autres que des Norvégiens aux postes consulaires à l'étranger. Il s'agissait évidemment de consuls norvégiens spéciaux, puisque, à cette époque, il n'avait pas encore été question d'une union entre la Suède et la Norvège [1].

Par la convention de Moos, le roi de Suède, comme nous l'avons vu, s'était engagé à accepter la constitution norvégienne adoptée par l'assemblée nationale constituante en n'y faisant que les modifications rendues nécessaires par suite de l'union avec la Suède. Conformément à cette décision, le Storthing revisa certains articles de la loi fondamentale, mais les prescriptions relatives aux consuls subsistèrent sans aucune modification (art. 22 et 92). Les étrangers, sans aucune distinction de nationalité — par conséquent aussi les Suédois — pouvaient donc être nommés aux charges consulaires

[1] Toujours au dire des Norvégiens; car aux yeux des Suédois, la Norvège avait été cédée à la Suède par le traité de Kiel, le 14 janvier 1814.

norvégiennes. La Norvège trouva alors commode d'avoir les mêmes consuls que la Suède, sans cesser pour cela de les regarder comme des consuls norvégiens spéciaux, et sans renoncer à aucun moment au « droit »[1] d'avoir des consuls distincts des consuls suédois. — Quant à l'acte d'Union, du 6 août 1815, il ne fait aucune allusion aux consuls ni au service consulaire.

Il faut d'ailleurs remarquer que, suivant l'opinion dominante en 1814, le service consulaire, tant en ce qui concerne les consuls suédois qu'en ce qui concerne les consuls dano-norvégiens, n'était point regardé comme faisant partie intégrante du service des affaires étrangères. Le service consulaire suédois dépendait en effet, non de la direction des affaires étrangères, mais de l'institution appelée « Collège du Commerce » ; et si, par l'Ordonnance du 4 novembre 1660, les services diplomatique et consulaire avaient été, en Norvège et en Danemark,

[1] Les Norvégiens sont intransigeants sur ce qu'ils considèrent comme leur droit. Aucun d'eux n'a jamais pu m'articuler un grief précis — à moins de remonter à l'affaire de Bodö — contre la gestion des affaires consulaires par les consuls communs — dont d'ailleurs la plupart étaient Norvégiens. — Mais ils estimaient avoir le *droit* d'avoir des consuls spéciaux, et ils voulaient, par principe, que ce droit leur fût reconnu. (Quelques-uns se plaignaient en outre de ce que jamais un Norvégien n'ait occupé le poste de consul général à Londres).

placés ensemble sous la direction du Chancelier de la cour du royaume, on ne regardait pas du tout cette réunion des services diplomatique et consulaire comme une nécessité. D'ailleurs, par l'instruction générale de 1830 sur le service consulaire commun, les consulats furent placés sous la dépendance absolue du « Collège du commerce » en Suède et du ministère des finances en Norvège (à l'exception toutefois des consulats situés dans les Etats barbaresques.) Les ministres accrédités à l'étranger étaient, assurément, placés dans une situation de supériorité hiérarchique vis-à-vis des consuls nommés dans le même pays, mais ces ministres correspondaient également, au sujet des affaires consulaires, avec le « Collège du commerce » et le ministère des finances, tandis que le ministre des affaires étrangères n'avait pas à s'occuper de ces questions (art. 32 et 34). D'autre part, le ministère norvégien des finances exerçait à l'égard des consuls un droit de contrôle entièrement indépendant ; il pouvait, de son propre chef, proposer leur révocation au roi, de même que les poursuivre et les faire condamner à la perte de leurs charges ou à d'autres peines (art. 35). Ainsi, loin de placer les consuls sous la dépendance d'une direction commune des affaires étrangères, l'instruction générale de 1830 les plaçait sous deux autorités distinctes, norvégienne

et suédoise, qui pouvaient fort bien ne pas agir de concert et dont aucune n'avait du reste rien à faire avec les affaires étrangères.

Ce fut seulement par la décision royale du 20 avril 1858, que le service consulaire fut placé sous l'autorité directe du ministre des affaires étrangères [1]. Cette décision royale portait en effet « qu'en vue d'assurer l'unité et la simplification dans le règlement des affaires consulaires, celles de ces dernières qui concernent les deux royaumes seront placées sous l'autorité du ministre d'Etat des affaires étrangères, exception faite des cas où les affaires en question doivent être l'objet de l'examen et de la décision du roi en personne ». Jusqu'à cette époque, ce n'était, somme toute, qu'indirectement et uniquement par l'intermédiaire des directions administratives, sous la dépendance desquelles était placé le service consulaire, que le ministre des affaires étrangères entrait en rapport avec les consuls, et cela même lorsqu'il s'agissait d'affaires ayant un caractère politique. On ne saurait donc conclure du fait qu'en 1814, le service des affaires étrangères était commun aux deux royaumes, pour dire qu'il en était de même du service consulaire, et, pour

[1] En Autriche-Hongrie, ce n'est qu'en 1859 que la direction commune du service consulaire fut donnée au ministre des affaires étrangères.

connexes qu'elles soient, la question des affaires étrangères et celle des consulats n'en sont pas moins distinctes.

Non contents, en effet, de réclamer la nomination de consuls spéciaux, les Norvégiens vont jusqu'à revendiquer le droit d'avoir une représentation diplomatique séparée, et cela depuis le commencement même de l'Union. En 1819, un commerçant anglais ayant été expulsé de la petite ville de Bodö, pour faits de contrebande, des négociations compliquées s'engagèrent avec le gouvernement britannique qui avait pris fait et cause pour son ressortissant. Un accord intervint, fixant une indemnité. Les fonctionnaires norvégiens s'étant trouvés mêlés à l'affaire, le Storthing voulut l'étudier. Il le fit en 1827. N'approuvant pas alors l'attitude de la diplomatie suédoise, certains de ses membres déposèrent une motion tendant à obtenir, pour la Norvège, une représentation diplomatique distincte [1]. Cette proposition fut repoussée ; mais la question diplomatique n'en était pas moins posée, et nous la retrouverons, dans tout le cours du siècle, au premier rang des questions qui divisent les deux pays.

[1] A la formation de l'Union, on avait exclu le paragraphe 30 de la constitution d'Eidsvold parlant de la représentation de la Norvège à l'étranger ; comme l'Acte d'Union est muet sur ce point, on appliquait les articles 11 et 12 de la Constitution suédoise.

Dès 1837, en effet, la Norvège revient à la charge. Elle demande son immixtion au conseil ministériel des affaires étrangères [1] et une représentation diplomatique séparée à l'étranger. Charles Jean repoussa cette demande, mais le 30 janvier 1839, il nomma une commission unionelle, composée de quatre Suédois et de quatre Norvégiens, chargée d'apporter au texte de l'Union les modifications nécessaires pour « la compléter et la consolider ». Le 4 novembre 1844, ce comité déposa un projet d'un nouvel acte d'Union, divisé en 150 articles, et comprenant toutes les dispositions des lois fondamentales norvégienne ou suédoise, ayant trait à l'Union. Les principales dispositions à retenir étaient les suivantes :

1° Un ministre suédois ou norvégien des affaires étrangères commun, et par conséquent communauté de représentation diplomatique ;

2° L'armée unionelle à la disposition du roi, sans que celui-ci ait besoin de prendre l'agrément du Storthing, et les contingents proportionnels aux forces des deux pays ;

[1] Elle aurait voulu que les trois conseillers norvégiens, siégeant auprès du roi à Stockholm, fussent en même temps admis, avec voix délibérante, au conseil ministériel des affaires étrangères. Déjà, en 1835, une résolution royale avait autorisé le ministre norvégien en résidence à Stockholm à siéger dans le conseil ministériel toutes les fois qu'il y serait question d'affaires extérieures concernant la Norvège.

3° Création d'un Conseil d'Etat, pour trancher les difficultés s'élevant entre les deux pays, sauf celles résultant des questions diplomatiques et du commandement de l'armée ;

4° En cas de conflit entre le Storthing et le Riksdag, création d'un congrès de 24 membres, pour y apporter une solution.

Ainsi les travaux de la commission unionelle, instituée par le roi uniquement en vue de déterminer la participation réciproque des deux pays aux frais de la représentation diplomatique et de la défense de l'Etat, aboutissaient à un projet de revision complète de l'acte d'union.

Le 27 février 1847, le gouvernement norvégien soumit au roi son rapport au sujet du projet de la commission. Le gouvernement donnait, sur les points essentiels, son adhésion à ce projet en ce qui avait trait aux affaires étrangères, en y faisant toutefois une modification au sujet des consuls. Le gouvernement déclarait « qu'il y avait malentendu manifeste, quand deux membres de la commission trouvaient que le mode proposé pour régler la communauté unionelle impliquait une concession de la part de la Suède ». Tout en étant d'accord avec la commission sur l'utilité et l'opportunité pour les deux royaumes d'avoir des consuls en commun, et tout en présumant qu'un pareil état de choses vien-

drait à être la règle, le gouvernement ne croyait pas, toutefois, qu'il dût être fait obstacle à ce que l'un des royaumes « nommât des consuls spéciaux dans les cas particuliers où cela lui paraîtrait avantageux ». « Il ne semble donc pas, ajoutait le gouvernement, que l'on doive fermer toute issue à pareille éventualité, étant donné surtout que, tant au point de vue industriel qu'au point de vue commercial, la Suède et la Norvège ont des institutions et des réglementations entièrement dissemblables[1] et des intérêts, sinon opposés, du moins profondément divergents. Dans ces conditions, et comme, du reste, une grande partie du mouvement maritime et commercial des deux royaumes se tourne vers des marchés différents, il faut, au moins, admettre l'éventualité que, pour l'un des deux royaumes, il pourrait devenir important d'avoir un agent commercial dans un endroit où les intérêts de l'autre royaume seraient loin de réclamer la présence d'un fonctionnaire consulaire. Si l'on devait maintenir la communauté même en pareille occurrence, l'un des

[1] La Suède et la Norvège ont toujours été séparées par une ligne de douanes. Cependant, jusqu'en 1895, par la « loi commune (mellem-rigslov) », les deux pays s'accordaient des réductions mutuelles de droits très considérables. Cette loi fut dénoncée en 1895 par la Suède, qui lui reprochait de favoriser injustement les intérêts de la Norvège au détriment des siens.

royaumes se verrait par là imposer des charges occasionnées uniquement par l'autre pays, ce qui, en soi, n'est pas juste et pourrait motiver des plaintes bien fondées, si insignifiants que fussent, relativement, les frais en question ; de même, il semble inopportun que le royaume dont les intérêts n'exigeraient pas la nomination d'un consul fût appelé à exercer une influence quelconque lorsqu'il s'agirait de la désignation de ce fonctionnaire. »

Les choses en étaient là lorsque la Révolution de 1848 d'abord, qui eut son contre-coup à Stockholm, la guerre de Crimée ensuite [1], firent oublier pour un temps l'idée d'un remaniement de l'Union. Mais les désastres de la Russie redonnèrent courage aux Norvégiens. Nous avons vu [2] comment, en 1859, la question de la revision du pacte d'union avait été agitée simultanément en Suède et en Norvège à propos de la question du gouverneur général, et comment l'opposition intransigeante de Sverdrup

[1] La Suède et la Norvège se déclarèrent neutres, et le Storthing ainsi que le Riksdag votèrent de bonne grâce les subsides pour armer les deux escadres. Ce fut la seule fois que l'Union se montra efficace, et cela parce qu'il s'agissait ici des intérêts de la Norvège. On put croire un instant au rétablissement de l'union de Kalmar par suite du développement d'une idée nouvelle, le Scandinavisme, qui commençait à se faire jour sous l'influence de la crainte des menées russes.

[2] Cf. page 53.

empêcha le second comité unionel, que Charles XV avait institué en 1865, d'arriver à un résultat utile. Nous ne reviendrons donc pas sur ces questions. Il nous suffira de savoir que, cette fois encore, le comité ne proposait pas de supprimer la communauté du service consulaire, bien qu' « il ait pu survenir — en raison du caractère différent des relations commerciales des deux royaumes avec certains pays étrangers — qu'un consul récemment nommé, appartenant par sa nationalité à l'une des deux nations, n'ait pas été suffisamment au courant des intérêts de l'autre ». Le ministre des Affaires étrangères devait rester Suédois, et présider le Conseil ministériel composé d'un ministre suédois et d'un ministre norvégien ; toutes les affaires concernant l'Union devaient être traitées en Conseil d'État unionel, composé de trois membres de chaque pays et présidé par le Roi. Ainsi, de même que le comité unionel de 1844, celui de 1865, tout en proclamant le principe de l'égalité et de l'indépendance des deux pays, ne cherchait aucunement à porter atteinte à l'unité de direction des affaires diplomatiques.

II

Mais, quelques années plus tard, la situation allait se trouver modifiée, et cela par suite d'un change-

ment apporté par la Suède à sa constitution. Dans les commencements de l'Union, le Roi avait, tant en Norvège qu'en Suède, la haute main sur tout ce qui avait trait aux affaires étrangères. La loi fondamentale norvégienne avait en effet laissé au Roi en personne le soin de gérer les affaires étrangères, et stipulé que les affaires diplomatiques ne devaient pas être nécessairement traitées en conseil des ministres. Il en résultait que, pour ces affaires, le Roi pouvait prendre l'avis de personnes autres que ses ministres norvégiens responsables. Et, de fait, depuis 1814, le ministre suédois des Affaires étrangères s'était vu charger de la direction des Affaires étrangères de la Norvège, et les deux pays étaient représentés à l'étranger par des légations communes. Toutefois ce ministre suédois, qui, en un certain sens et dans une certaine mesure, était aussi ministre norvégien, n'était pas constitutionnellement responsable de la gestion des affaires étrangères intéressant la Norvège. Les affaires norvégiennes étaient donc aux mains d'un ministre suédois, conseiller irresponsable devant la Norvège du roi commun de Suède et de Norvège, et c'est de quoi la Norvège était mécontente ; mais enfin, jusqu'en 1885, le roi avait, en Suède également, en vertu de la loi fondamentale suédoise de 1809 [1], le droit de mener

[1] L'article 2 de cette loi avait laissé au roi en personne le soin de « préparer » ces affaires de la manière qu'il

personnellement des négociations avec les puissances étrangères et de donner des instructions à ses ministres à l'étranger; et cette intervention du Roi était, pour la Norvège, un minimum de garantie.

Mais plus les affaires étrangères cessèrent d'être, en Norvège comme en Suède, l'affaire personnelle du Roi, plus elles devinrent affaires ministérielles, plus elles semblèrent devenir du même coup affaires suédoises, et plus le mécontentement de la Norvège grandit. Le décret de 1835, aux termes duquel le ministre d'État norvégien, ou un autre ministre norvégien, devait être présent au conseil ministériel suédois [1] lorsqu'un rapport sur les affaires diplomatiques norvégiennes était soumis au Roi, n'avait donné à la Norvège qu'une satisfaction insuffisante; on s'en contenta néanmoins pendant un demi-siècle, et les choses auraient sans doute pu durer encore

estimerait le plus convenable. Avec la subtilité qui caractérise l'esprit scandinave, les Suédois (Cf. Nordlund, page 8) prétendent que le ministre des Affaires étrangères n'en était pas moins responsable, devant le Parlement de Stockholm, de toutes les « résolutions » prises en fait de questions extérieures. Seulement il n'était pas chargé de la préparation de ces affaires. Mais une pareille distinction entre la préparation et la résolution des affaires nous semble inadmissible.

[1] En Suède, on déclare volontiers « inconstitutionnel et illégal » le décret de 1835 donnant à un ministre norvégien le droit d'assister au Conseil ministériel pour les affaires étrangères.

longtemps ainsi si la revision de la constitution suédoise, en 1885, n'était venue tout gâter.

A cette époque en effet, par une modification apportée à sa loi fondamentale, la Suède enleva au Roi la faculté qu'il avait auparavant de s'occuper de la politique étrangère sans avoir recours à l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères, et appela le président du Conseil des ministres suédois à faire partie, de manière permanente, du conseil où sont traitées les affaires diplomatiques. Dès lors les affaires diplomatiques devaient, sans aucune restriction, être l'objet de la préparation et du rapport du ministre des Affaires étrangères, de même que toutes les communications au sujet de ces affaires adressées aux puissances étrangères ou aux ministres des deux royaumes à l'étranger devaient être faites par son entremise. Par suite de ces modifications apportées à la Constitution suédoise le ministre des Affaires étrangères de Suède, faisant aussi fonctions pour la Norvège, et ayant également depuis 1858, comme nous l'avons vu plus haut, la direction des affaires consulaires norvégiennes, fut placé entièrement sous l'influence du régime parlementaire suédois, ce qui naturellement était de nature à rendre encore moins satisfaisante qu'auparavant la préparation de ces affaires comme affaires communes aux deux pays. C'est de cette modifica-

tion, faite par la Suède seule, que datent tous les conflits unionels ultérieurs.

En effet, en présence de la réforme constitutionnelle suédoise, qui augmentait la part de l'élément suédois dans le Conseil ministériel, les Norvégiens protestèrent et réclamèrent le droit d'y faire entrer eux aussi trois de leurs ministres. La Suède céda sur ce point, et un accommodement semblait prochain lorsque la prétention des Suédois d'avoir toujours un ministre des affaires étrangères de leur nationalité fit échouer les négociations (1886). Il était d'ailleurs inadmissible, au point de vue suédois, qu'il en fût autrement, car on ne conçoit pas un ministre norvégien responsable devant le parlement de Stockholm. Pour donner satisfaction aux Norvégiens, par conséquent, il aurait fallu l'établissement d'un régime analogue au régime qui fonctionne en Autriche-Hongrie [1].

Mais, quelques années plus tard, les négociations furent reprises sur l'initiative d'Oscar II. Dans l'in

[1] Jusqu'en 1867, d'après la législation hongroise, la direction des affaires étrangères était du domaine purement personnel du roi, et celui-ci en profitait pour faire gérer les affaires étrangères des deux pays par un ministre autrichien. Depuis 1867, il y a un ministre commun des affaires étrangères responsable devant une espèce de Parlement commun qu'on appelle les Délégations, qui comprennent 50 membres de chaque pays.

tervalle quelques maladresses étaient venues donner des apparences de raison aux réclamations du Storthing. C'est ainsi qu'en 1889, la Norvège avait accepté avec empressement de prendre part à l'exposition universelle de Paris. La Chambre avait voté une importante subvention ; la participation de ce pays était donc presque officielle. Les commerçants suédois au contraire, inféodés à l'Allemagne, s'abstinrent. Vint le jour de l'inauguration. A l'encontre de tous ses collègues du corps diplomatique[1], le ministre de Suède et Norvège ne parut pas au Champ de Mars. Ce fut alors dans toute la Norvège comme une immense clameur. « L'ambassadeur représente la Norvège au même titre que la Suède, écrivaient les journaux ; notre pays ayant pris part à l'exposition, il avait le devoir de le représenter à la solennité de l'inauguration; sinon les deux nations ne se trouvaient pas traitées sur un pied d'égalité. » Le thème prêtait à des développements ; ils furent longs et violents. C'est alors que, pour y mettre un terme, le roi Oscar, encouragé par la présence aux affaires d'un ministère de droite [2], provoqua la reprise des négociations. Malheureusement, cette fois encore,

[1] A l'exception, bien entendu, de l'Ambassadeur d'Allemagne.

[2] Le ministère libéral de Johon Sverdrup (26 juin 1884 — 12 juillet 1889) avait été remplacé par le ministère conservateur Emile Stang (12 juillet 1889 — 6 mars 1891).

on ne put parvenir à une entente, et un ordre du jour de M. Carl Berner vint affirmer une fois de plus le point de vue norvégien. Cette motion était ainsi conçue :

« Le Storthing présent, conformément aux déclarations des Storthings précédents, proclame le droit de la Norvège comme Etat souverain à jouir d'une égalité complète dans l'Union, et réclame pour elle le droit de sauvegarder elle-même, d'une manière constitutionnellement sûre, ses intérêts dans les affaires étrangères ; il exprime en outre la confiance que jamais le peuple norvégien n'acceptera un arrangement qui puisse entraver la réalisation du droit entier de la Norvège dans cette question. »

Cet ordre du jour ayant été adopté le 23 février 1891, à quatre voix de majorité, le cabinet Stang se retira, toute conciliation semblant désormais impossible. Il fut remplacé par un ministère libéral, le ministère Steen, qui allait reprendre, en l'accentuant encore, la politique intransigeante de Sverdrup.

III

En effet, après avoir repoussé l'offre faite par la Suède visant à conférer au Storthing le droit d'exercer un contrôle régulier sur les affaires étrangères aux mêmes conditions que le Riksdag suédois, le

ministère norvégien résolut de suivre la voie qui avait été indiquée par Sverdrup et qui consistait à « prendre l'affaire en mains ». La méthode était fondée sur la théorie constitutionnelle de la gauche, d'après laquelle la Norvège, Etat souverain, a le *droit* d'avoir son ministre des affaires étrangères, le *droit* d'avoir ses ambassadeurs et ses consuls, le tout démontré à grand renfort d'habiletés, d'après la Constitution et l'acte d'Union. Ces droits que l'on attribuait à l'Etat souverain de Norvège, on les réaliserait en ne tenant compte que du seul point de vue norvégien, et sans consulter la Suède. Des résolutions royales prises en Conseil norvégien, après le vote par le Storthing des crédits nécessaires, institueraient simplement un ministère des affaires étrangères norvégien, des ambassadeurs et des consuls norvégiens. Toutefois, pour ne pas trop effaroucher les conservateurs, qui à ce moment désiraient encore arriver à un *modus vivendi* avec la Suède, on se borna au début à réclamer des consuls spéciaux. Il eût paru trop risqué de réclamer dès l'abord la création d'un ministère des affaires étrangères distinct, et c'est ainsi que la question des consulats passa au premier plan.

Jusque-là, comme nous l'avons vu plus haut[1], le gouvernement de Christiania, tout en déclarant que

[1] Cf. page 61.

la Norvège avait le droit de nommer des consuls spéciaux, ne pensait pas que cela fût opportun. C'est alors que, se basant sur les demandes d'un service consulaire distinct, qui avaient été formulées dans la presse au cours de la discussion des consulats, la commission constitutionnelle du Storthing déclara, le 28 mai 1891, qu'à son avis l'on devait examiner si les plaintes fondées contre le service consulaire de la Norvège étaient fondées, et si, dans ce cas, ces plaintes se rapportaient au fait que la Norvège avait un service consulaire en commun avec la Suède ; on devrait en même temps examiner la question de savoir si l'on pourrait, tout en conservant la communauté consulaire existante, remédier aux plaintes qui viendraient à être trouvées fondées.

Conformément à la proposition de la commission, le Storthing décida à l'unanimité, le 22 juin 1891, d'inviter le gouvernement à mettre à l'étude certaines questions relatives au service consulaire et d'en faire l'objet d'un rapport qui serait soumis à l'un des premiers Storthings suivants. Il s'agissait de savoir :

1° Si la nomination de consuls spéciaux ou l'établissement d'un service consulaire particulier à la Norvège devaient être regardés comme indispensables ; — l'extension que devrait avoir une telle

organisation et les dépenses qui, éventuellement, en résulteraient ;

2° Si l'on pouvait abaisser les droits consulaires et réduire, en général, les dépenses relatives au service consulaire, — et l'étendue de pareilles réductions.

La résolution du Storthing fut renvoyée au ministère de l'Intérieur qui nomma un comité pour l'étude préliminaire de la question. Le 20 octobre 1891, ce comité, appelé le comité consulaire, présenta un rapport dans lequel il était déclaré à l'unanimité que les intérêts maritimes et commerciaux [1] de la Norvège exigeaient formellement : 1° que la Norvège prît la pleine direction de son service consulaire, et 2° que des Norvégiens seuls fussent nommés aux postes consulaires les plus importants à l'étranger. En outre, le comité faisait remarquer que ces réformes impliquaient une dissolution de la communauté consulaire existante ; de plus, il recommandait un certain nombre d'autres mesures ayant toutes plus ou moins trait à l'établissement d'un service consulaire séparé.

Lorsque, au commencement de 1892, l'affaire

[1] Il est à remarquer cependant que les cercles les plus intéressés de la Norvège, commerçants et armateurs (on avait consulté en 1890 les chambres de commerce sur cette question), s'étaient montrés hostiles à la séparation ; le gouvernement n'osa pas soumettre le rapport du comité consulaire aux autorités commerciales.

fut portée devant le conseil diplomatique, les ministres suédois déclarèrent la dissolution impossible, tandis que la délégation norvégienne revendiqua le droit absolu pour la Norvège de résoudre la question, reconnaissant seulement à la Suède la faculté de discuter à quelles conditions la liquidation de la communauté pourrait s'effectuer. Cette opinion eut l'appui du Storthing, qui, le 1er mars 1892, vota un ordre du jour proposé par le représentant Moursund, où il était déclaré que l'établissement de consulats distincts était une question absolument norvégienne, à traiter et à décider par les autorités norvégiennes seules, tandis que la liquidation de la communauté jusqu'à présent en vigueur devait, le cas échéant, devenir l'objet de pourparlers entre les deux gouvernements.

Le 14 mars 1892, le ministre de l'Intérieur présenta au Roi, en conseil des ministres norvégiens, son rapport sur la question. Il déclarait que le vice capital du service consulaire venait de ce que les postes consulaires importants à l'étranger n'étaient pas, en totalité, occupés par des Norvégiens, et que toute l'influence par rapport à la direction de ce service se trouvait en dehors du pays. En conséquence, il soumettait un plan de service consulaire norvégien séparé, destiné à entrer en vigueur le 1er janvier 1894 et qui avait été élaboré en concor-

dance avec le projet du comité consulaire susmentionné. — Après avoir entendu le rapport du ministre, le Roi annonça qu'il consentait à ce que ce projet fût transmis au Storthing, mais déclara en même temps qu'il n'entendait pas par là s'engager à donner son adhésion au contenu du rapport ministériel ; en outre, il faisait une réserve quant à la manière de traiter ultérieurement la question. Le rapport ministériel fut donc transmis au Storthing qui, le 10 juin 1892, vota un crédit de 50.000 couronnes pour les mesures préparatoires nécessaires à la réalisation du projet ministériel ; il demanda en même temps au gouvernement d'entrer en pourparlers avec la Suède au sujet de la cessation de la communauté consulaire et de soumettre le résultat de ces démarches au Storthing suivant. Quelque temps après, le Riksdag ayant réservé les droits de la Suède et formulé l'indivisibilité des questions consulaires et diplomatiques, le ministère Steen, n'osant pas pousser à toute extrémité la question consulaire, donna sa démission.

Le ministère conservateur Stang, qui lui succéda (2 mai 1893), n'avait pas la majorité au Storthing. Il crut néanmoins devoir répondre à l'appel du roi, pour éviter que le roi restât sans conseillers et le pays sans gouvernement. Pendant deux ans il tint tête à un Storthing affolé, qui mettait le roi hors

d'état de former parlementairement et à des conditions raisonnables un ministère de gauche. Les prétentions de la Norvège augmentaient en effet petit à petit. En 1893, le Storthing, considérant que la légation de Vienne ne pouvait être utile à la Norvége, supprima dans son budget les frais de représentation qu'auparavant elle inscrivait à cet effet au budget des affaires étrangères. Presque en même temps, elle supprimait sa quote-part des fonds secrets des affaires étrangères, se basant sur son manque de contrôle dans l'emploi de ces fonds. Le roi donna sa sanction. Le résultat fut une économie pour la Norvège ; la Suède conservait à Vienne la légation suédo-norvégienne et en payait seule les frais. En 1894, le Storthing mit à l'acceptation du budget des affaires étrangères la condition expresse de la suppression pleine et entière de la représentation diplomatique norvégienne à Vienne. Le roi en conseil ministériel s'opposa à l'abolition de cette légation suédo-norvégienne. Le 15 décembre, le conseil norvégien décida de ne pas accepter le budget des affaires étrangères, puisque l'on ne faisait pas attention à la condition y attachée. La Suède y acquiesça, et paya la quote-part de la Norvège avec l'excédent de ses revenus. A quelque temps de là, le ministère norvégien s'étant trouvé en minorité, donna sa démission. Le roi fit alors des avances à

M. Steen et lui proposa de former un nouveau ministère sous certaines conditions. M. Steen refusa, et le roi retourna à Stockholm sans avoir pu former de ministère. La situation était à ce moment extrêmement grave : le Storting venait en effet de dénoncer la convention commerciale qui accordait à la Norvège un traitement de faveur[1], et le 1er juin le ministre des affaires étrangères de Suède, Lewenhaupt, qui passait pour sympathique à la Norvège, était remplacé par le comte Douglas, dont l'hostilité contre elle était connue. Le Storting répondit à ces mesures par l'adoption d'un crédit de douze millions de couronnes[2] destiné à la défense nationale, et un instant l'on put croire qu'une guerre fratricide allait éclater entre les deux royaumes unis.

IV

L'arrivée aux affaires de M. Francis Hagerup,[3] dont la modération et l'esprit de conciliation sont bien connus, allait donner un regain d'espoir aux partisans de l'Union. Dans l'espoir de donner une solution à toutes les questions pendantes, celui-ci

[1] Ce fut là, au dire du baron de Lagerheim, la plus grande faute de la politique unionelle suédoise.

[2] La couronne vaut environ 1 fr. 40.

[3] Le roi avait enfin réussi, le 14 octobre 1895, à former ce ministère de concentration.

résolut en effet de réunir une troisième grande commission unionelle, de manière à « écarter tous les sujets de discorde et de dissension auxquels donnaient lieu les articles vagues et incomplets de l'acte d'Union ».

Cette commission, composée de sept Suédois et de sept Norvégiens, discuta pendant trois ans sans pouvoir arriver à une entente. Trois projets étaient en présence :

1° Communauté permanente par rapport à la direction du service des affaires étrangères, à la diplomatie et aux consulats ;

2° Communauté permanente par rapport à la direction des affaires étrangères et à la diplomatie, ainsi qu'une communauté consulaire pouvant toutefois être dénoncée ;

3° Direction des affaires étrangères distinctes, services diplomatiques et consulaires distincts.

La section suédoise du comité s'en tenait à la première alternative, tandis que, parmi la section norvégienne, quatre membres opinaient pour la seconde et trois pour la dernière. Ainsi, l'accord n'avait pu se faire que sur la nécessité de modifier la situation existante en permettant à la Norvège de participer à la direction des affaires étrangères : aussitôt que l'on avait voulu préciser les voies et les moyens, toute entente était devenue impossible. Le 26 mai

1898 le Storthing décida, sans débat, conformément à la proposition de sa commission constitutionnelle, que le rapport du comité unionel ne donnerait lieu à aucune observation de sa part. Puis le parti radical qui, à la suite des élections de 1897, avait encore vu s'accroître ses forces [1], se reforma pour reprendre l'attaque conformément à son ancien programme. C'est alors que, malgré la résistance du roi, le Storthing vote définitivement, comme nous l'avons vu plus haut, la loi du pavillon ; quelques années plus tard, en 1901, le gouvernement norvégien, tout en accroissant les forces militaires de la Norvège, décidait d'élever des fortifications devant la frontière suédoise, quelque extraordinaire que cela puisse paraître étant donnés les liens qui unissent les deux pays. Il semblait dès lors que l'union avait fait son temps, lorsque le ministre des affaires étrangères de Suède, M. de Lagerheim, prit une initiative qui devait retarder de quelques années encore la rupture.

V

L'initiative de M. de Lagerheim visait à résoudre la question des consulats proprement dite en sup-

[1] Jusque-là le parti radical ne disposait au Storthing que de la pluralité des voix (59 contre 55). On était donc loin de la majorité des deux tiers exigée par la Constitution pour la revision.

primant la communauté consulaire sans toucher à la communauté diplomatique. Un comité composé de membres norvégiens et suédois fut chargé, le 18 janvier 1902, d'étudier la question au point de vue pratique. Il était composé de spécialistes : MM. Bildt, ministre de Suède et Norvège à Londres, et Ameen, consul général à Barcelone, pour la Suède ; MM. Ibsen, plus tard ministre d'Etat, et Christophersen, consul général à Anvers, pour la Norvège. Contrairement aux comités unionels précédents, celui-ci ne devait s'occuper que du côté administratif de la question, et aucunement de l'utilité ou de l'opportunité de la nouvelle organisation, non plus que de sa portée politique. Le 26 juillet, « en raison de considérations tant réelles que formelles », il concluait à l'établissement de consulats séparés. Le ministre des affaires étrangères devait cesser de s'occuper de la gestion du service consulaire norvégien, sauf en ce qui concerne l'obtention de l'exequatur ; son pouvoir disciplinaire à l'égard des consuls norvégiens serait également aboli. Le ministre ne pourrait plus avoir de rapport avec eux que par l'entremise d'un département gouvernemental nouveau, le service norvégien des consulats, et les légations cesseraient d'être un intermédiaire administratif entre la direction des consulats et les consuls norvégiens. Vis-à-vis du

service consulaire suédois, au contraire, le ministre des affaires étrangères et les légations continueraient à occuper une situation analogue à celle qu'ils occupent sous le régime de la communauté. Ainsi le comité préconisait la séparation des services consulaires, tout en maintenant la communauté diplomatique, et, pour la mettre en œuvre, il recommandait les mesures préparatoires suivantes :

1° Négociations avec les puissances étrangères en vue de faire agréer et reconnaître par elles les consuls particuliers de chaque pays et d'assurer à ces derniers les droits accordés par les traités aux consuls actuels communs aux deux royaumes.

2° Négociations entre les autorités compétentes norvégiennes et suédoises au sujet d'une série de faits se rapportant à la séparation du service consulaire commun et à la mise en œuvre des nouvelles organisations particulières.

Conformément au rapport du comité, M. Boström, président du conseil suédois, M. Lagerheim, ministre des affaires étrangères, et M. Blehr, président du conseil norvégien, signèrent un document — le « Communiqué », du 24 mars 1903, où il était déclaré que, en vue d'assurer l'avantage, d'importance capitale, d'une entente politique entre les deux royaumes, les négociateurs suédois, bien que l'abolition de la communauté consulaire existante ne leur

parût pas désirable, croyaient devoir proposer une réglementation de la question sur les bases suivantes :

1o Il sera établi un service consulaire séparé pour la Suède et pour la Norvège. Les consuls de chaque royaume seront placés, dans leurs pays respectifs, sous la dépendance de l'autorité qui aura été désignée à cet effet par chacun des royaumes ;

2o La situation des consuls spéciaux, par rapport au ministre des affaires étrangères ainsi qu'aux légations sera fixée en vertu de lois identiques, qui ne pourront être modifiées ou abrogées sans le consentement des pouvoirs constitués des deux royaumes.

Les négociateurs suédois déclaraient en outre reconnaître que la position occupée par le ministre des affaires étrangères, par rapport à la Norvège, ne répondait pas au droit légitime de la Norvège d'occuper, dans l'union, une place égale à celle de la Suède : ils offraient d'élaborer un règlement d'ensemble instituant des administrations consulaires distinctes, et un ministre des affaires étrangères commun, *suédois ou norvégien*, responsable, au point de vue constitutionnel, devant les parlements des deux royaumes. Mais cette concession, que les Norvégiens avaient vainement réclamée en 1886, venait trop tard. Cette fois encore les Suédois

« étaient en retard d'une idée ». Ce que les Norvégiens voulaient maintenant, ce n'était plus un ministre commun des affaires étrangères qui pût être Norvégien, c'étaient deux ministres des affaires étrangères, l'un Suédois, l'autre Norvégien, responsables respectivement devant le Riksdag et devant le Storthing : en un mot, c'était la séparation complète des deux royaumes ; et comme le moment ne leur paraissait pas encore favorable pour la rupture, ils décidèrent de laisser de côté pour un temps la question de la direction des affaires étrangères et de s'occuper exclusivement de la question des consulats.

VI

Il était visible en effet que le pays n'était pas encore mûr pour la rupture. A la suite des élections de 1903, plus favorables au parti conservateur, M. Hagerup avait repris le pouvoir. Dans son programme, le nouveau ministère s'engageait à négocier avec la Suède au sujet de la question des consulats, sur la base établie par le document du 24 mars 1903. Le 11 décembre de la même année, ce document fut soumis au roi, à Stockholm, en conseil de ministres norvégiens et suédois, par le ministre des affaires étrangères, M. Lagerheim. Conformément à la proposition de ce dernier, qui con-

cordait avec le rapport du gouvernement norvégien et qui reçut également l'adhésion de tous les ministres suédois et norvégiens présents, Sa Majesté approuva ce dont avaient convenu les ministres suédois et norvégiens, signataires du document du 24 mars 1903, et les chargea d'élaborer définitivement les lois identiques mentionnées dans ce document et ayant trait à la réglementation des rapports entre le ministère des affaires étrangères et les légations d'une part, les services consulaires d'autre part, le tout sans toucher à la communauté diplomatique.

Aussitôt, dès le 11 janvier 1904, M. Hagerup instituait un comité à l'effet d'établir un plan d'organisation de consulats spéciaux norvégiens[1], un budget, etc..., et, par une lettre en date du 28 mai 1904, il adressait au président du conseil suédois, M. Boström, un projet concernant les lois de la même teneur susmentionnées. A la fin du mois de novembre de la même année, le comte Gyldenstolpe, qui avait pris le portefeuille des affaires étrangères[2], transmit au cours de conférences qu'il eut à Christiania avec des membres du gouvernement norvégien, un mémoire résumant diverses questions de principe

[1] Aucune mesure de ce genre n'a été prise en Suède.

[2] A la suite de la démission de M. Lagerheim pour des motifs étrangers à la question unionelle.

formulées du côté suédois pour servir de base aux lois en question. Quelques jours après, le 26 novembre, M. Hagerup déclarait que ce mémoire ne pouvait compter sur une adhésion du côté norvégien : il précisait, en même temps, le point de vue norvégien dans les termes suivants :

« 1° Du côté norvégien, l'on ne peut adhérer à un arrangement quelconque qui, en fait ou en droit, confère à l'organisation de la direction des affaires étrangères un autre fondement que celui qu'elle possède maintenant. « Il ne sera pas touché au *statu quo* », voilà ce que prévoient expressément le « Communiqué » et les procès-verbaux de décembre. Et cela implique nécessairement que les différentes interprétations, en faveur dans chacun des deux pays, au sujet du caractère actuel de la direction des affaires étrangères, doivent être laissées intactes et qu'aucune de ces interprétations ne doit recevoir de consécration d'aucune sorte.

« 2° On ne pourra pas non plus compter sur une adhésion du côté norvégien à une organisation par laquelle des autorités suédoises seraient appelées à intervenir dans les décisions d'autorités norvégiennes. Sous ce rapport également nous ne faisons que maintenir ce que déclarent le « Communiqué » et les procès-verbaux de décembre, qui prévoient une organisation consulaire double pour la Suède et

pour la Norvège, en vertu de laquelle les consuls de chaque royaume seraient placés, dans leurs pays respectifs, sous la dépendance de l'autorité qui aura été désignée à cet effet par chacun d'eux. »

M. Hagerup ajoutait que si, du côté suédois, on continuait à vouloir imprimer à la Norvège la marque d'un Etat vassal, il était inutile de poursuivre les négociations, attendu qu'il était certain d'avance qu'elles ne pourraient mener à aucun résultat ; et, dans un mémoire du 11 janvier 1905, le premier ministre norvégien releva six stipulations formulées par la Suède et qu'il jugeait inadmissibles. Ce sont les fameux six points :

1° Avant la nomination des consuls norvégiens, le ministre des affaires étrangères sera appelé à donner son avis au sujet de la personne ou des personnes que le gouvernement norvégien aurait l'intention de proposer aux charges consulaires (art. 5) ;

2° Dans les diplômes délivrés aux consuls, le nom de la Suède sera placé avant celui de la Norvège (art. 6) ;

3° La direction du service consulaire ne devra pas donner à un consul d'ordre contraire à une instruction du ministre des affaires étrangères au sujet de la même question (art. 8) ;

4° Le ministre des affaires étrangères pourra, dans certains cas, faire un rapport au roi au sujet

d'affaires concernant un consul norvégien ; ce rapport devra avoir lieu en conseil des ministres norvégiens ou suédois combiné ou dans la section du conseil ministériel suédois où sont traitées les affaires diplomatiques (art. 11) ;

5° Les ministres à l'étranger pourront suspendre les consuls spéciaux norvégiens de leurs fonctions. Ceux-ci ne pourront être réinstallés dans leur charge sans une décision du roi, et après que le ministre des affaires étrangères aura donné son avis sur l'affaire (art. 16) ;

6° En ce qui concerne certains pays, le service consulaire commun continuera à exister jusqu'à nouvel ordre (art. 19).

M. Hagerup déclarait ces articles du projet suédois inacceptables au point de vue norvégien, parce qu'il les jugeait contraires non seulement à la loi fondamentale de la Norvège, mais encore aux termes mêmes du « Communiqué ». Il demandait donc la suppression de ces clauses qui contenaient à ses yeux des exigences entièrement nouvelles, et terminait en exprimant son désir sincère de contribuer à mener les négociations en cours à un résultat positif.

La réponse du cabinet suédois au ministère norvégien arriva à Christiania le 30 janvier 1905 ; elle maintenait, dans leur ensemble, les six clauses du projet définitif, et ajoutait que la poursuite des négo-

ciations était, du côté suédois, subordonnée au fait que le ministère norvégien renonçât à sa manière de juger la question. Deux jours après, le 1er février, par une lettre du ministre d'Etat, M. Ibsen, au président du conseil des ministres suédois, le conseil des ministres fit savoir qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre les négociations, et le 8 du même mois, M. Hagerup en annonçait la cessation au Storthing par un discours où il déclarait que l'union entre les deux pays ne pouvait plus subsister sur les mêmes bases :

« La situation est très sérieuse, disait-il ; l'état unionel actuel est insoutenable. Maintenant plus que jamais, notre tâche doit donc être de faire établir entièrement les conditions indispensables à la Norvège pour occuper, au point de vue du droit constitutionnel et du droit international, la situation qui lui revient à tire de royaume souverain, et que les Norvégiens ont toujours été unanimes à revendiquer. »

Comme sanction, le Storthing institua le 6 mars 1905 un comité spécial qui, par 16 voix contre 3, décida la création d'un service consulaire distinct pour la Norvège, sous forme d'une loi qui devait entrer en vigueur le 1er avril 1906.

Le ministre Hagerup, dont le programme était la solution de la question des consulats, donna aussitôt sa démission : la rupture était désormais inévitable.

CHAPITRE V

La Rupture

Le nouveau président du conseil, M. Michelsen, bien qu'il fît partie du ministère précédent en qualité de ministre des finances, avait en effet des tendances libérales et même radicales.

« Nous autres Norvégiens, peut-on lire dans sa déclaration ministérielle du 15 mars 1905, nous avons certes le droit, que nous accordent l'histoire et la Constitution, de suivre notre propre vie nationale, comme nation libre, et nous sommes absolument convaincus que la volonté une et inflexible de notre peuple de faire tous les sacrifices nécessaires à la réalisation de ce droit, conformément à la loi fondamentale de Norvège, nous mènera au but. » A ces mots, tous les députés se lèvent, et le président du Storthing, M. Carl Berner, affirme, lui aussi, la communauté de vues du peuple et du gouvernement : « Je crois pouvoir exprimer, au nom de l'Assemblée, l'espoir certain d'une collaboration loyale et confiante entre le gouvernement et le Storthing; j'ai

de plus la conviction que le Storthing accordera son ferme appui pour la solution de la tâche grande et difficile qui leur incombe à tous deux. »

Ainsi, M. Michelsen va droit au but, il ne parle plus, comme M. Hagerup, de résoudre la question des consulats, mais bien d'obtenir pour le royaume de Norvège une pleine et entière indépendance. Cependant, le prince héritier, à qui le roi avait remis ses pouvoirs comme régent, ne se découragea pas. Dans une lettre adressée au président du « Comité spécial » institué par le Storthing après la rupture des négociations, il exprimait avec chaleur sa conviction que l'union assurait la force et le bien-être des deux peuples scandinaves. Il soulignait avec force que l'union n'était pas essentielle à la dynastie, mais devait l'être aux deux peuples. Il terminait enfin en déconseillant la dissolution de l'union, et en invitant les gouvernements à reprendre les négociations sur des bases élargies. Puis, le 5 avril, il proposait la motion suivante :

« J'engage par les présentes les conseils des ministres des royaumes unis, sans maintenir étroitement les points de vue auxquels ils se sont arrêtés antérieurement, à entamer immédiatement, des deux côtés, des négociations libres et amicales concernant une nouvelle réglementation de toutes les questions unionelles, et en se fondant sur ce prin-

cipe essentiel que l'on doit chercher à établir une égalité complète entre les deux pays.

« La voie qui, je le crois, doit être suivie, et par laquelle, à mon avis, en faisant de part et d'autre preuve de bonne volonté, on peut arriver à une solution entièrement satisfaisante, est celle-ci :

« Ministre des affaires étrangères commun, norvégien ou suédois, responsable devant les deux royaumes ou devant une institution commune. — Service consulaire distinct pour chacun des deux royaumes, en établissant toutefois que les consuls, pour tout ce qui concerne les rapports avec les puissances étrangères, seront placés sous la direction et le contrôle du ministre des affaires étrangères.

« Si, au cours des négociations, on pouvait trouver une autre forme pour la réglementation des questions unionelles, tout en conservant la communauté dans la gestion et l'administration des affaires étrangères, condition indispensable au maintien de l'union, je me déclare disposé à la prendre, elle aussi, en sérieuse considération. »

Le conseil suédois donna aussitôt son assentiment à cette proposition, qui fut approuvée à l'unanimité par le Riksdag. Mais la Norvège se montra moins enthousiaste.

Dans son rapport du 17 avril sur cette proposition, le gouvernement norvégien constatait qu'elle ne fai-

sait que renouveler, sur tous les points essentiels, les vaines propositions des « comités d'union » de 1844, de 1867 et de 1898, et des négociateurs pendant les pourparlers de 1885-1886 et de 1890-1891. Il déconseillait par conséquent des négociations nouvelles avant que des consulats norvégiens fussent établis ; car alors seulement la confiance renaîtrait. « Le cas échéant, ajoutait-il, ces négociations devraient être conduites sur des bases absolument libres, en reconnaissant antérieurement, sans réserve ou délimitation d'aucune sorte, la souveraineté de chacun des royaumes ; elles devraient comprendre également, conformément à ce qui se fit en 1898, l'organisation, proposée du côté norvégien, d'une direction des affaires étrangères séparée pour la Norvège et pour la Suède, dans les formes jugées nécessaires par chacun des royaumes pour sauvegarder ses droits et ses intérêts. »

Conformément à ce qui précède, on devrait, en outre, être d'accord que, si ces nouvelles négociations, elles aussi, ne devaient aboutir à aucun résultat, on ne reviendrait pas au *statu quo* et au maintien de l'état de choses insoutenable dans lequel se trouvent actuellement les affaires unionelles.

Il faudrait que l'on fût étroitement lié par une clause établissant que les rapports existant actuellement ne seront pas, pour les royaumes, un empê-

chement à l'exercice de leur souveraineté, mais que ceux-ci seront libres, chacun pour soi, de déterminer les formes futures de leur existence nationale. Car ce n'est pas une union fondée sur la contrainte, mais ce sont seulement la confiance réciproque et la sympathie qu'ont l'une pour l'autre deux nations libres et indépendantes, qui peuvent assurer l'avenir des deux peuples, l'indépendance et l'intégrité des deux royaumes. »

Ce rapport fut présenté au conseil combiné suédo-norvégien tenu au palais de Stockholm, le 23 avril. Deux jours plus tard, le gouvernement suédois y répondait en ces termes :

« Le ministère norvégien repoussant maintenant l'idée d'entamer de nouvelles négociations avant qu'un service consulaire séparé pour la Norvège soit créé, et établissant, en vue de nouvelles négociations éventuelles, des conditions incompatibles avec l'Union et l'acte d'union, il est clair que des négociations sur les bases indiquées ne peuvent pour le moment être entreprises avec utilité [1]. »

Ainsi le gouvernement suédois renonçait à continuer les pourparlers avec la Norvège, qui, à son avis, émettait des prétentions inadmissibles. Et, en effet, tout en affirmant que son but n'était pas de dissoudre l'union actuelle, le cabinet de Christiania

[1] Cf. Drolsum, page 70.

émettait l'opinion qu'une pareille dissolution était possible, et que des négociations comportant cette éventualité étaient compatibles avec l'acte d'union, sous réserve de l'approbation des autorités des deux Etats. On comprend donc que les Suédois n'aient pas eu envie de négocier avec un gouvernement qui tenait un pareil langage, d'autant plus que les publicistes norvégiens s'exprimaient dans la presse avec encore plus de netteté.

« Le Storthing, écrivait M. Fritjof Nansen, a voté à l'unanimité une loi portant création d'un service consulaire norvégien séparé. Le cours des événements dépend maintenant en grande partie du pouvoir royal. Il nous est difficile, à nous autres Norvégiens, de nous imaginer que le représentant du pouvoir royal en Norvège puisse refuser sa sanction à une loi réclamée aujourd'hui d'une manière aussi unanime par le peuple norvégien. Si cependant pareille chose arrivait, comme on semble le supposer dans certains milieux, ce ne pourrait être que la conséquence de l'influence suédoise, ce qui serait contraire à la Constitution. Aussi,le cas échéant, ne serait-il pas possible au pouvoir royal de trouver un ministère norvégien voulant prendre la responsabilité d'une telle mesure. Or, sans un gouvernement responsable, le pouvoir royal non responsable ne peut ni gouverner ni prendre de décisions gouver-

nementales. Si le pouvoir royal continue à maintenir son refus de sanction, il se sera, par suite, placé lui-même hors de la Constitution, pour avoir essayé de gouverner sans être couvert par des conseillers responsables, ce qui est en contradiction directe avec les principes et les termes de notre Constitution. »

Ainsi, il ne suffisait pas aux Norvégiens de statuer à eux seuls sur un point qui, normalement, aurait dû faire l'objet de négociations avec la Suède ; il leur fallait aussi se laver à l'avance du reproche, qu'on ne manquerait pas de leur adresser, d'avoir fait une révolution ; et, pour cela, il n'y avait qu'un moyen : c'était de prendre eux-mêmes l'offensive et de faire retomber sur le roi et sur la Suède la responsabilité de cette révolution. C'est ce que ne devait pas manquer de faire M. Nansen.

« On a dit que, dans ce cas, il y aurait révolution en Norvège ; mais ce ne sera pas le peuple norvégien, ni le Storthing norvégien, ni le gouvernement norvégien qui aura fait cette révolution ; car le fait que le peuple norvégien réclame un service consulaire distinct n'est pas une révolution ; le fait que le Storthing norvégien prend une résolution dans le même sens n'est pas une révolution ; le fait que le gouvernement norvégien conseille la sanction de cette décision ayant forme de loi n'est pas une révolution.

Un gouvernement ne fait pas une révolution en refusant d'agir contrairement aux intérêts de son pays ; le fait que le pouvoir royal ne se trouve pas à même, par la suite, de former un nouveau gouvernement, n'est pas non plus une révolution, car on ne peut pas forcer les citoyens d'un pays à faire partie d'un ministère.

« Mais l'Assemblée nationale, élue selon la loi, et siégeant selon la loi, ne peut pas laisser le pays sans gouvernement ; et le pouvoir royal s'étant placé lui-même hors de fonction, le Storthing doit prier l'ancien ministère de continuer à fonctionner et d'exécuter les actes gouvernementaux, comme si le pouvoir royal était présent. Ceci non plus n'est naturellement pas une révolution, mais simplement ce qu'exige l'état de choses qui est survenu [1]. »

Si l'on songe que ces lignes ont été écrites au mois d'avril 1905, c'est-à-dire plus d'un mois avant la révolution du 7 juin, il est impossible de douter que cette révolution ait été prévue et voulue par le gouvernement norvégien. La méthode préconisée par M. Nansen a été, en effet, suivie de point en point. Les 18 et 23 mai, malgré l'opposition de M. Hagerup, qui mit le Storthing en garde contre les conséquences que pourraient avoir des entraînements irréfléchis, et qui proposa d'ajourner le

[1] Cf. Nansen, pages 96 et 97.

débat jusqu'après de nouvelles élections, la loi consulaire fut adoptée par les deux Chambres du Storthing[1]. Le 27 mai, elle fut présentée à Sa Majesté le Roi, en conseil norvégien, au palais de Stockholm. M. Lövland, ministre d'Etat, et deux de ses collègues demandèrent avec insistance au souverain de bien vouloir la sanctionner; le roi répondit que la communauté des consulats ayant été instituée en conseil combiné, conformément au paragraphe 5 de l'Acte d'union, devait être supprimée, suivant les mêmes formes, c'est-à-dire par des négociations avec la Suède, et refusa sa sanction, en vertu des articles 30 et 78 de la loi fondamentale. Il déclarait s'en tenir à la déclaration que le prince royal avait, en qualité de régent, adressée le 5 avril au gouvernement norvégien.

Les ministres firent alors au roi les plus vives représentations et invoquèrent les efforts faits par la Norvège en vue d'aboutir. La décision du roi portait atteinte à l'indépendance de la Norvège et amènerait très certainement la dissolution de l'Union. Les ministres présents firent en outre savoir qu'aucun membre du gouvernement ne pourrait contresigner une pareille décision et par là lui donner la validité constitutionnelle; puis, comme ils n'avaient

[1] Quelques voix seulement s'étaient prononcées en faveur du projet d'ajournement déposé par M. Hagerup.

pu parvenir à persuader le roi, ils déposèrent la demande de démission de tout le cabinet norvégien. Le roi refusa de l'accepter comme étant « pour le moment » dans l'impossibilité de former un autre ministère. Il maintenait d'ailleurs que l'article 30 de la loi fondamentale lui donnait le droit de statuer à sa guise, et que le ministre d'Etat était tenu de contresigner ses décisions : la responsabilité des ministres, disait-il, était suffisamment dégagée, du moment qu'ils avaient exprimé leur opinion avec une entière franchise et qu'ils lui avaient fait des représentations énergiques. Mais le ministre d'Etat répondit qu'en vertu de l'article 31 de la Constitution, le contreseing d'un ministre était nécessaire pour donner force juridique à un ordre royal, et qu'aucune autorité ne pouvait donner à un ministre le privilège de refuser le contreseing et de se démettre de ses fonctions ; le refus de contreseing était d'ailleurs, dans certains cas, non seulement un droit, mais un devoir, en particulier lorsque, comme dans les circonstances actuelles, ce contreseing impliquerait une négation de la souveraineté de la Norvège. En conséquence, aucun des ministres ne voulait contresigner une décision qu'ils considéraient tous comme évidemment nuisible à l'Etat. Le 6 juin, le gouvernement norvégien envoyait l'adresse suivante à Sa Majesté le roi Oscar II :

« En vertu de la Constitution de la Norvège, il incombe au roi de procurer au pays un gouvernement constitutionnel. Du moment où le roi renonce à former un conseil des ministres responsables, le pouvoir royal norvégien a cessé d'exercer ses fonctions. Par la décision de Votre Majesté, les relations constitutionnelles entre Votre Majesté et les ministres responsables de la couronne ont, d'ailleurs, été amenées dans une situation qui ne peut pas se prolonger. Aucun gouvernement, ni aucun de ses membres ne peut, dans un Etat constitutionnel, être astreint, contre sa volonté, à conserver ses fonctions avec la responsabilité ministérielle qui y est attachée, lorsque, en présence de questions importantes et décisives pour la patrie, les conseils des ministres responsables ne sont pas suivis par le roi, qui, d'après la Constitution, n'est pas responsable. Dans ces circonstances, c'est le droit indiscutable de chaque ministre, en sa qualité d'homme libre, de se démettre de sa charge, et c'est en même temps son devoir envers sa patrie, pour le maintien de ses droits constitutionnels. »

Les ministres faisaient remarquer, d'ailleurs, que le roi, qui déclarait impossible de constituer « pour le moment » un autre gouvernement, ne l'avait même pas essayé, puisqu'il était resté tranquillement au palais de Stockholm, et ajoutaient que, dans ces

conditions, ils se voyaient dans la nécessité de se retirer. Ils terminaient en remerciant Sa Majesté de la bonté et de la bienveillance qu'elle leur avait témoignées pendant qu'ils avaient l'honneur d'être ses ministres.

Le lendemain, 7 juin, le ministère annonça au Storthing qu'il avait résigné ses fonctions, se trouvant dans l'impossibilité de réaliser le programme exposé dans la déclaration ministérielle du 15 mars. Le Storthing prit acte de ce que le roi s'était déclaré incapable de constituer un nouveau gouvernement, tira de là la conclusion que le pouvoir royal avait « cessé de fonctionner », et chargea les ministres d'exercer provisoirement les pouvoirs reconnus au roi par la Constitution, avec les modifications rendues nécessaires par la dissolution de l'Union avec la Suède, du fait que le roi a cessé d'exercer ses fonctions de roi norvégien. Il se hâtait, d'ailleurs, d'ajouter que la dissolution de l'union ne comportait pas d'amertume envers la nation suédoise, ni envers la dynastie, et, pour le reconnaître, il sollicitait le concours de Sa Majesté pour qu'un prince de sa maison, en résignant son droit de succession au trône suédois, soit autorisé à accepter l'élection comme roi de Norvège.

Impossible, on le voit, d'être plus mesuré, d'être plus aimable même dans la forme. Mais le fond n'était

pas changé pour autant. Quelles que puissent être à ce sujet les protestations des publicistes norvégiens, le seul mot qui convienne pour caractériser l'acte accompli par la Norvège le 7 juin est celui de révolution. Ceci, d'ailleurs, n'est pas un reproche. Une révolution peut être nécessaire si les intérêts vitaux d'une nation sont en question, et ce n'est pas nous, Français, qui pouvons faire grief à un peuple de remercier un roi qui a cessé de plaire. Mais il faut avoir le courage d'appeler les choses par leur nom, et ne pas chercher à déplacer les responsabilités. Or, sans aller jusqu'à dire que la Suède n'ait jamais commis la moindre faute, il n'en est pas moins certain que c'est à la Norvège qu'incombe, en définitive, la responsabilité de la rupture.

Le Storthing a violé la Constitution dès l'instant où il a fixé au 1er avril 1906 l'entrée en vigueur de la loi sur les consulats ; la Constitution reconnaît, en effet, au roi le droit d'opposer son veto à un projet de loi non pas une, mais trois fois, à des intervalles de temps donnés ; le vote du Storthing empêchait l'exercice de ce droit.

L'union avec la Suède a été déclarée dissoute, sans que l'on ait consulté la Suède ni observé les formes prescrites pour le moindre amendement de la Constitution et de l'acte d'union. La Norvège n'a jamais fait à la Suède l'honneur de lui proposer de

dissoudre l'union par une transaction pacifique. C'est donc bien d'une révolution qu'il s'agit là, mais, encore une fois, toutes les révolutions ne sont pas condamnables.

Quoi qu'il en soit, le roi Oscar n'hésita pas à appeler de leur vrai nom les mesures prises par les Norvégiens : « Ne reconnaissant pas, télégraphiait-il dès le 8 juin, au président du Storthing, M. Berner, les mesures révolutionnaires prises par le Storthing en violation de la Constitution et des lois du royaume, et en rébellion contre le roi, je refuse de recevoir la délégation de cette assemblée [1]. »

En même temps il décidait de convoquer le Riksdag en session extraordinaire, en insistant sur ce que l'acte révolutionnaire du Storthing lésait, de la façon la plus grave, les droits de la Suède. Le 10 juin, le roi Oscar formulait sa protestation dans une communication adressée au peuple norvégien. Il revendiquait encore une fois le droit que lui accordait la Constitution de prendre une décision en contradiction avec l'avis du Conseil des ministres, et affirmait que c'était en qualité de premier représentant de « l'Union » qu'il avait considéré de son devoir de refuser sa sanction à la loi des consulats.

[1] Le Storthing avait chargé un certain nombre de ses membres d'aller exposer au roi les raisons qui l'avaient déterminé à la rupture.

Tout n'était pas d'ailleurs fini : « Le Storthing, disait-il, a, par un acte révolutionnaire, déclaré que le roi constitutionnel de Norvège a cessé de régner et que l'union entre les deux Etats est dissoute; mais c'est à la Suède et à moi-même, en tant que roi de l'Union, qu'il appartient de décider si l'entreprise de la Norvège contre l'Union existante conduira à une dissolution légale. »

Quelques jours après, le 19 juin, le Storthing, dans sa réponse au roi, assurait que le peuple norvégien n'éprouvait ni animosité ni amertume à l'égard du peuple suédois, et en appelait aux pouvoirs suédois pour coopérer à une pacifique entente :

« Sire, ce qui vient maintenant de s'accomplir en Norvège est le résultat nécessaire des événements politiques unionels des derniers temps et ne peut être changé... Le Storthing a pris une décision qu'il était nécessaire de prendre pour accomplir son devoir envers la patrie. En déclarant la dissolution de l'union entre les Royaumes-Unis, le Storthing n'a pas eu l'intention de briser les liens d'amitié des deux peuples. Ce qui est arrivé et qui devait inévitablement arriver en Norvège n'est que la revendication nécessaire des droits constitutionnels de la Norvège. Le peuple norvégien n'a jamais voulu blesser l'honneur de la Suède. »

Puis le Storthing montrait les bienfaits qui résulteraient pour les deux peuples de la rupture :

« Une collaboration ayant duré quatre-vingt-dix ans sur le terrain des intérêts matériels et intellectuels a développé chez le peuple norvégien des sentiments d'amitié sincère et de sympathie pour le peuple suédois. La Norvège ne se trouvant plus dans une situation humiliante pour son indépendance, ces sentiments prendront un nouveau développement, affermiront et accroîtront l'entente réciproque entre les deux peuples. — Convaincu que le peuple suédois partage cette manière de voir, le Storthing s'adresse aux pouvoirs suédois, et leur demande de se prêter, après avoir reconnu la nouvelle situation de la Norvège et son droit d'Etat souverain, aux négociations nécessaires en vue d'arriver à une liquidation définitive de l'Union, désormais dissoute. »

Cependant, dès le 20 juin, le Riksdag se réunissait : il allait, selon les paroles d'Oscar II, avoir à décider si l'entreprise de la Norvège contre l'Union existante allait conduire à une dissolution légale de ladite Union. Et tout de suite l'on put voir que la Suède ne voulait pas maintenir l'Union par la force, et que, en dépit de la révolution et de l'injure reçue, elle ne voulait à aucun prix de la guerre contre la Norvège.

« C'est un pas pénible que le Conseil m'engage à faire, disait le roi au Conseil des ministres, le 21 juin. Ma conscience me dit que j'ai, pendant mon long règne, tendu vers le but qu'à mon avènement je me suis proposé, le bien des peuples frères. Il m'est vraiment pénible de contribuer à la dissolution d'une union dans laquelle j'ai cru voir l'indépendance, la sécurité et le bonheur des royaumes unis. Si pourtant je suis prêt à agir ainsi, c'est pour éviter un mal encore pire et dans la conviction qu'une union sans accord mutuel ne procurerait à la Suède aucun avantage réel. »

Ces paroles prononcées par un roi qui vient de perdre un trône, ne sont pas dépourvues de grandeur. Le roi Oscar se résignait à accepter le fait accompli, d'abord parce qu'il sentait qu'une guerre avec la Norvège serait longue et difficile, en dépit de la supériorité de la Suède au point de vue militaire[1]; ensuite et surtout parce qu'il se rendait compte que vouloir maintenir l'union par la violence serait contrevenir à son principe même. Le bénéfice de l'unité et de la sécurité contre les

[1] L'armée et la flotte de la Suède sont toutes deux très supérieures à celles de la Norvège; mais les hautes montagnes dont cette dernière est hérissée font que la lutte aurait pu être longue et son issue douteuse; ce qui est certain, en tous cas, c'est qu'une guerre aurait entraîné la ruine économique et de la Suède et de la Norvège.

immixtions de l'étranger deviendrait illusoire, pensait-il, s'il fallait retenir la Norvège contre son gré, et une guerre laisserait subsister une amertume qui rendrait impossible toute relation de bon voisinage entre les deux peuples. Le Gouvernement était d'ailleurs encouragé dans son attitude pacifique par une fraction importante du peuple suédois. Le parti socialiste, en effet, avec lequel il faut compter, en Suède comme ailleurs, ne cachait pas ses sentiments norvégophiles, et les radicaux eux-mêmes se déclaraient nettement en faveur d'une politique de paix et de justice envers la Norvège. « Pour la première fois dans l'histoire de la social-démocratie suédoise, écrivait dans son journal le citoyen Branting, on vit alors se produire ce fait extraordinaire d'une alliance entre le pouvoir royal et notre parti. » Aussi, en dépit du langage belliqueux de la presse nationaliste de Suède, l'attitude du ministère Ramstedt a été, en somme, assez conciliante. Fort de l'appui des radicaux et des socialistes, le président du Conseil manda au Riksdag l'autorisation d'entrer en pourparlers avec le Storthing norvégien en vue de trancher les questions dont le règlement était jugé nécessaire pour la séparation. On pouvait donc espérer que celle-ci se ferait à l'amiable et serait le prélude de bonnes relations futures entre les deux peuples.

Malheureusement la Suède ne garda pas longtemps son attitude pacifique. Les conservateurs ne cessaient de se plaindre de la faiblesse du gouvernement et du roi, et de réclamer plus d'énergie pour sauvegarder l'honneur et la dignité de la Suède. Le 27 juillet, la majorité du Riksdag[1] rejeta la proposition conciliante du gouvernement, mais en même temps se déclara prête à entrer en négociations, au sujet de la dissolution de l'Union, avec la Norvège, si celle-ci, après de nouvelles élections législatives ou bien après un plébiscite, en faisait la demande. En même temps, elle votait un crédit de cent millions de francs pour parer aux mesures qui pourraient être rendues nécessaires par les événements ayant occasionné la convocation du Parlement en session extraordinaire. — Le ministère Ramstedt donna aussitôt sa démission. Il avait prêché la paix et la conciliation, et le Riksdag lui répondait par un vote impliquant, sinon une politique de guerre, au moins une politique d'action. « La forme de la résolution aurait pu être plus nette, écrivait le *Vart Land*, le sens en est clair : il faut que les révolutionnaires norvégiens aillent à Canossa, ou bien nous les y obligerons. Le danger de guerre n'a jamais été plus

[1] Les conservateurs et les démocrates s'étaient unis pour renverser le ministère.

grand. » Et pourtant personne en Suède ne désirait la guerre. Ce que les nationalistes reprochaient au cabinet Ramstedt, ce n'est pas d'avoir préconisé la paix, c'est de ne pas avoir compris les conditions qu'il fallait imposer aux Norvégiens en vue précisément d'assurer cette paix d'une manière définitive.

CHAPITRE VI

La liquidation de l'Union

I

La révolution du 7 juin avait dissous l'union entre la Suède et la Norvège; mais il restait à la liquider, et à organiser sur de nouvelles bases le régime qui lui succéderait.

Dès la fin de juillet, le Riksdag énonçait dans une adresse au roi reproduisant presque mot pour mot le texte du projet de la commission spéciale les conditions auxquelles il subordonnait son consentement à l'abrogation de l'acte d'Union, et le nouveau président du conseil, M. Lundeberg, l'un des leaders du parti conservateur, allait être chargé d'en obtenir l'exécution [1].

L'adresse débute par un aperçu de l'histoire de

[1] Le nouveau ministère était un ministère de concentration. En dehors de M. Lundeberg, il comprenait en effet le comte Wachtmeister, renommé pour sa modération et sa prudence, et M. Staaf, l'un des espoirs du libéralisme suédois.

l'union constatant que les réclamations de la Norvège n'ont jamais porté que sur certaines *formes* des institutions unionelles, et que même sur ces points spéciaux la Suède consentait à faire toutes les concessions compatibles avec le maintien de l'union ; le Riksdag insistait particulièrement sur ce que la Suède, par l'intermédiaire de son gouvernement et de son parlement, avait formellement offert de réaliser l'égalité complète des deux pays aussi bien en matière consulaire que par rapport à l'administration des affaires étrangères. Il ajoutait que la décision du Storthing n'avait pas dissous l'union, que la dissolution ne pouvait s'accomplir qu'avec le consentement du roi de Suède et du Riksdag, et que celui-ci ne serait obtenu que si la Suède obtenait la satisfaction de ses légitimes exigences.

La première de ces exigences, c'était que la Norvège adressât à la Suède une proposition en règle concluant à la dissolution de l'union. Cette demande ne serait reconnue comme exprimant réellement la volonté du peuple norvégien que si ce peuple se prononçait nettement en faveur de la dissolution, soit par de nouvelles élections, soit par un plébiscite. Cette exigence ne souleva aucune objection sérieuse de la part des Norvégiens. Sans doute ceux-ci considéraient la demande d'un plébiscite comme une ingérence des Suédois dans leurs pro-

pres affaires ; ils pensaient néanmoins que cette consultation nationale serait d'une grande utilité, en ce sens qu'elle montrerait aux plus sceptiques que la Norvège était vraiment unanime, et que l'intransigeance du gouvernement n'était pas, comme on le prétendait, le fait d'un groupe de politiciens. Aussi se gardèrent-ils de repousser l'occasion inespérée que leur offrait la Suède d'affirmer solennellement leurs aspirations à l'indépendance[1], et le gouvernement norvégien résolut-il de procéder dès le dimanche 13 août à cette grande consultation populaire. On en connaît le résultat : 362.307 suffrages se prononcèrent en faveur du gouvernement, c'est-à-dire pour la dissolution de l'union, et 182 seulement contre[2]. La première condition imposée par la Suède à la Norvège était remplie.

Mais alors allait se poser, avec une singulière acuité, le grave problème du règlement des relations réciproques entre les deux Etats. Beaucoup de Nor-

[1] On ne peut expliquer que le Riksdag suédois ait eu l'idée de ce plébiscite autrement que pour « sauver la forme », et mettre son consentement à la sécession à l'abri de la volonté nationale du peuple norvégien ; car le résultat en était certain d'avance.

[2] Parmi ces derniers se trouvaient d'ailleurs plusieurs des hommes les plus éminents de la Norvège, tous ceux qui, sachant s'élever au-dessus des mesquineries de la politique journalière, se rendaient compte que les petits pays ne peuvent subsister qu'à la condition de rester unis.

végiens prétendaient en effet que l'adhésion de la Norvège à l'union ayant été libre, sa sortie devait l'être de même, et l'on put croire un instant que le gouvernement norvégien refuserait de discuter les conditions auxquelles la Suède subordonnait sa reconnaissance de la dissolution. Heureusement il n'en fut rien. Le 22 août, le Storthing résolut d'inviter les pouvoirs suédois à collaborer à la dissolution de l'union par la résiliation, en ce qui concerne la Suède, de l'acte d'union, et autorisa le gouvernement norvégien à engager avec la Suède des négociations au sujet de diverses questions se rattachant à la rupture, notamment les questions envisagées dans la résolution du Riksdag suédois du 27 juillet 1905.

Comme suite à cette décision du Storthing, des délégués des deux pays se réunirent, à la fin d'août, dans la petite ville de Karlstad. Ces délégués étaient pour la Suède : M. Lundeberg, président du Conseil ; le comte Wachtmeister, ministre des Affaires étrangères ; M. Hammarskjœld, ministre des Cultes, et M. Staaf, ministre sans portefeuille ; et pour la Norvège : M. Michelsen, président du Conseil ; M. Lœvland, ministre des Affaires étrangères ; M. Berner, président du Storthing, et M. Vogt, ancien ministre.

Les négociations portèrent surtout sur trois points :

sur la question des fortifications norvégiennes ; sur le droit pour les Lapons suédois de faire paître leurs rennes dans le nord de la Norvège, et sur la sécurité du commerce en transit des produits de l'industrie métallurgique suédoise.

De ces trois questions, la plus importante est sans contredit la première. Les fortifications de la frontière, comme on les appelle en Suède et en Norvège, comprennent quatre groupes d'ouvrages : à l'extrême sud Frederiksten, puis, en remontant vers le nord, Œrje, Urksoug et Kongsvinger [1].

Situées à peu de distance de la frontière, elles constituent, quoi que puissent dire les Norvégiens, une perpétuelle menace contre la Suède. Aussi le Riksdag, qui tenait avant tout à assurer le maintien de la paix entre les deux Etats, avait-il, dans sa résolution du 27 juillet, exigé leur démantèlement, et réclamé en outre qu'un traité interdise à l'avenir d'en ériger de nouvelles. « Le gouvernement devra, peut-on lire dans l'adresse du Riksdag au roi, exiger comme condition de la résiliation de l'acte d'union et de la reconnaissance de la Norvège en tant qu'Etat souverain, la constitution d'une zone s'étendant des deux côtés de la frontière sud des deux

[1] Seules les forteresses de Frederiksten et de Kongsvinger sont antérieures à l'union. Celles d'Œrje et d'Urksoug ont été créées en 1895, malgré l'opposition des Suédois.

Etats, et dans les limites de laquelle les fortifications construites en ces dernières années ne pourront être maintenues, ni aucune autre fortification érigée à l'avenir. » La Suède se déclarait donc prête à se lier pour l'avenir au même degré que la Norvège, et à laisser libre de fortifications une zone équivalente à la zone norvégienne. Mais cela ne devait pas suffire aux Norvégiens. Les fortifications élevées dans ces dernières années, disaient-ils, ne sont, pas plus que les anciennes, situées au seuil immédiat de la frontière [1], et ne peuvent être considérées en aucune façon comme une menace contre la Suède. Leur rôle est de défendre les contrées riches et très peuplées autour de Christiania, et en admettant que dans une guerre future la Suède et la Norvège marchent ensemble, elles seront aussi utiles aux Suédois qu'aux Norvégiens. La zone neutre, qu'offre en compensation la Suède, n'a, au contraire, aucune valeur stratégique, pour l'excellente raison que Stockholm se trouve à six cents kilomètres de la frontière suédo-norvégienne, alors que Christiania n'en est éloignée que d'à peine cent kilomètres. En formulant ces prétentions, la Suède a donc voulu

[1] Il faut remarquer cependant que si Kongsvinger et Urksong sont situées respectivement à soixante-cinq et quarante-cinq kilomètres de la frontière, Frederiksten n'en est qu'à vingt-cinq et Œrje à six.

exercer un contrôle sur des contrées qui ne lui appartiennent pas et qui sont situées en dehors des frontières de son territoire, absolument comme si la Norvège était un pays vaincu et conquis. Jamais, ajoutaient les délégués norvégiens, le Storthing ne consentirait à une pareille humiliation, à moins cependant que, comme compensation, le cabinet de Stockholm n'acceptât le principe d'un traité d'arbitrage permanent, s'appliquant à tous les conflits qui pourraient surgir entre les deux peuples ; dans ce cas, en vue d'assurer le maintien de la paix, le gouvernement norvégien se résignerait au démantelement des forteresses[1].

Ce n'était pas là d'ailleurs la seule question que les négociateurs de Karlstad eussent à résoudre. Comme seconde condition, le Riksdag avait en effet stipulé « que le droit actuellement reconnu aux Lapons suédois de franchir chaque année la frontière norvégienne avec leurs rennes serait formellement garanti pour l'avenir. » Ce que la Suède exigeait là n'était donc pas quelque chose de nouveau,

[1] Le projet de créer une zone neutre entre la Suède et la Norvège n'est pas nouveau. Déjà, en 1814, les commissaires envoyés à Christiania par les grandes puissances pour faire exécuter le traité de Kiel avaient demandé « que les forts de la frontière fussent remis aux troupes suédoises, et que toute la région située au delà du Glommen fût évacuée par les troupes norvégiennes et déclarée neutre.

mais seulement la confirmation d'un très ancien droit, reconnu depuis longtemps par la Norvège. Chaque année, les Lapons suédois passent l'hiver en Suède, et, la belle saison venue, conduisent leurs troupeaux de rennes sur le versant norvégien des Alpes de la Laponie, seul endroit où leurs rennes rencontrent les pâturages qui leur conviennent. Ces transhumances ont été reconnues légitimes par une suite de traités dont le premier remonte à 1751, et dont le dernier, conclu en 1883, mais renouvelé à diverses reprises, demeure applicable jusqu'en 1907. La Suède demandait leur prorogation, de manière qu'à l'expiration des engagements actuels, en 1906, la Suède ne pût subitement mettre obstacle à l'exercice d'un droit indispensable pour les Lapons suédois, ce qui serait l'occasion d'un conflit très sérieux entre les deux pays [1].

Cela était d'autant plus nécessaire que les Norvégiens avaient laissé entendre qu'ils ne se considéreraient plus comme liés par le traité de 1751.

Enfin, le Riksdag demandait « que des dispositions fussent prises pour prévenir toute mesure de nature à mettre obstacle au transit entre les deux

[1] Déjà, il y a trois cents ans, alors que ces régions du nord étaient loin d'avoir la même valeur qu'aujourd'hui, la Suède avait entrepris contre l'Etat dano-norvégien une guerre dont la question laponne constituait l'une des causes essentielles.

États ou à le rendre exagérément onéreux, à gêner abusivement l'utilisation par les habitants d'un pays de cours d'eau partiellement situés à l'intérieur des frontières de l'autre pays. » Cette demande visait donc deux choses : d'une part le transit par les voies ferrées unissant la Suède à la Norvège, principalement par celle qui, partant de Lulea sur le golfe de Bothnie et aboutissant sur le fjord d'Ofoten à Narvik, permet l'exportation, par ce dernier port, des minerais de Kirunavara et de Luossavara ; d'autre part, le transit par les cours d'eau qui, surtout dans la partie méridionale de la péninsule, rendent possible l'exploitation économique des vastes étendues forestières de la Suède. Les garanties demandées visaient, d'ailleurs, uniquement les élévations de tarif exagérées, les obstacles directs au transit, et laissaient aux deux États une certaine liberté d'action, comme par exemple le droit de modifier les tarifs de transport par voie ferrée sans le consentement du voisin.

Sur tous ces points, les divergences étaient profondes entre les deux pays et l'accord devait être difficile à établir. Commencées le 31 août, interrompues le 8 septembre, reprises le 13, les conférences de Karlstad ne se terminèrent que le 23. Pendant toute leur durée, l'opinion publique norvégienne fit preuve d'une nervosité extrême, et, à

plusieurs reprises, les journaux norvégiens annoncèrent, pour employer l'expression consacrée, que la guerre était « virtuellement » déclarée[1]. Fort heureusement il n'en était rien. Mais il faut reconnaître que l'ignorance complète dans laquelle le public était tenu sur la marche des négociations, le ton arrogant de la presse de Stockholm, la présence de 80.000 hommes sous les drapeaux en Suède, la mobilisation avouée ou déguisée des deux côtés[2], tout cela était de nature à impressionner même un peuple aussi peu impressionnable que le peuple norvégien. Aussi fût-ce avec un soupir de soulagement en même temps qu'avec une joie très réelle que, le 26 septembre, on apprit à Christiania qu'un accord était intervenu sur tous les points[3].

La convention de Karlstad donnait, en effet, gain de cause à la Norvège sur plusieurs questions. C'est ainsi qu'aux termes de cet accord, les deux États

[1] Il semble bien, d'ailleurs, d'après les déclarations faites par M. Lövland à un rédacteur du *Temps* (28 septembre) qu'on ait été effectivement plusieurs fois très proche de la rupture.

[2] Les Suédois déclaraient que les mouvements de troupes dans le voisinage de la frontière ne constituaient que de simples manœuvres.

[3] Les gouvernements anglais, français, allemand et russe avaient fait savoir collectivement, d'une façon amicale mais non officielle, qu'ils désiraient une solution à l'amiable des points en litige entre la Suède et la Norvège.

s'engageaient à faire régler tous les litiges qui ne concerneraient pas leur indépendance, leur intégrité ou leurs intérêts vitaux, suivant la procédure établie par la convention de La Haye[1]. La question de savoir si un différend entre les deux États affecte les intérêts vitaux d'un pays devait être tranchée par la cour arbitrale; mais les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du traité qui serait conclu à l'occasion de la dissolution de l'union ne seraient pas jugés par le tribunal de La Haye. La convention d'arbitrage aurait une durée de dix ans à partir du jour de la signature et serait considérée comme renouvelée si aucune des deux parties ne notifiait son désir de la dénoncer deux ans avant la date de l'expiration.

En ce qui concerne la question des Lapons et des rennes, les Suédois avaient dû faire également quelques concessions. Pour des raisons humanitaires, les deux parties s'engageaient à admettre que

[1] C'est à tort que l'on a dit que les deux États s'engageaient à renvoyer ces litiges devant la Cour suprême de La Haye. La convention du 29 juillet 1899 n'a, en effet, pas du tout institué une Cour permanente d'arbitrage (quoique l'article 20 de ladite convention en fasse mention), mais simplement indiqué la manière dont pourrait être formé un tribunal arbitral chargé du règlement d'un différend entre deux États « à défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord immédiat des parties (Cf Convention de La Haye, art. 24). »

les Lapons nomades continuassent à jouir jusqu'en 1917 des privilèges accordés par le traité de 1751 et par la loi de 1883; mais ils ne devaient pas, sans l'autorisation des fermiers norvégiens, passer sur le territoire norvégien avant le 15 juin, sauf dans des circonstances climatériques extraordinaires. La Suède supporterait les dommages qui seraient soumis à un tribunal d'arbitrage. En second lieu, les Lapons nomades ne pourraient pas amener avec leurs troupeaux ceux de sociétés par actions ou de particuliers faisant l'exploitation du renne. Les négociateurs avaient en vue uniquement la préservation des rennes, dévorés en été par les moustiques sur le territoire suédois, et non les intérêts des commerçants dont les animaux causent des déprédations.

En ce qui concerne le trafic entre les deux pays, le protocole stipulait le maintien sur les bases actuelles, pour trente ans, des conventions réglant le transit sur les lacs et les cours d'eau importants. Celles qui règlent le flottage des bois sur les rivières traversant la frontière étaient prorogées de cinquante ans.

Sur d'autres points la Norvège avait dû faire de douloureux sacrifices. C'est ainsi qu'une zone neutre de quinze kilomètres devait être établie de chaque côté de la frontière entre les deux États.

Les nouvelles fortifications devaient être mises hors d'usage, c'est-à-dire vraisemblablement comblées de terre et de sable. Ce travail serait surveillé par trois officiers étrangers. Quant aux forts de Kongsvinger, ils ne devraient pas recevoir une garnison supérieure à trois cents hommes. Les forteresses seraient supprimées dans la zone neutre et la construction de nouvelles forteresses y était également interdite. Devaient en conséquence être supprimés à l'intérieur de la zone les groupes fortifiés norvégiens suivants : Frederiksten avec le fort Gyldenlœve, Overbjerget, Veden et Hjelm-Rollen, Oberje avec Hrohsund, de même que Urtkog et Umgsrud. Les fortifications susdites devaient être supprimées dans l'espace de huit mois. Cependant les anciens ouvrages de défense de Frederiksten, Gyldenlœve et Overbjerget seraient conservés, sans garder toutefois le caractère de forteresse. En cas de litige au sujet de l'exécution des articles ayant trait aux zones neutres et aux fortifications, si les négociations diplomatiques n'aboutissaient pas, le différend serait soumis à trois arbitres, un suédois, un norvégien, et un troisième choisi par les deux premiers. Si ceux-ci ne s'entendaient pas sur ce choix, le tiers arbitre serait désigné par le Président de la République suisse, ou, subsidiairement, suivant le mode fixé par les deux derniers paragraphes de l'article

32 de la convention de La Haye du 29 juillet 1899. Ces prescriptions seront, néanmoins, inapplicables au cas où les États se prêteraient mutuellement appui contre un ennemi commun. Elles demeureront inapplicables à l'un des deux États en ce qui concerne sa zone neutre, s'il se trouvait impliqué dans une guerre avec une tierce puissance, et aussi à l'autre État dans la mesure où il s'agirait pour lui de faire respecter sa neutralité.

Somme toute, cet arrangement était d'une harmonie parfaite et d'une heureuse modération. Les Norvégiens avaient compris qu'il convenait de tenir compte à la Suède de la réserve qu'elle avait observée et du sang-froid qu'elle avait gardé au lendemain de la rupture, à l'heure même où sa fierté blessée devait l'inviter à recourir à la force. Les Suédois, de leur côté, tout en maintenant le principe de leurs exigences sur les trois questions des forteresses, de l'arbitrage et des Lapons, acceptaient, pour l'application, des solutions transactionnelles. Il n'y avait donc, à vrai dire, à Karlstad, ni vainqueurs ni vaincus. Aussi ni le gouvernement suédois, ni le gouvernement norvégien ne rencontrèrent-ils d'opposition sérieuse pour faire ratifier la convention par leurs parlements respectifs. Réuni le 2 octobre, le Riksdag renvoya le projet à une commission qui l'approuva (11 octobre), puis le vota

lui-même à la quasi-unanimité le 16. A Christiania, le débat fut un peu plus mouvementé. A la joie du premier jour avait succédé chez quelques Norvégiens une certaine irritation contre les ministres, auxquels ils reprochaient leurs concessions. Six membres de la commission contre douze se prononcèrent pour le rejet de la convention. Celle-ci n'en fut pas moins adoptée, le 11 octobre, à une très grande majorité (101 voix contre 16). La Norvège était désormais libre.

II

Comment allait-elle user de sa liberté ? On se rappelle que le 7 juin, le Storthing avait chargé les ministres d'exercer provisoirement le pouvoir conféré au roi dans la constitution et dans les lois, en attendant qu'un prince de la maison de Suède soit autorisé à accepter le trône de Norvège. Mais le roi Oscar n'avait pas daigné répondre. C'est seulement le 24 octobre qu'il fit savoir au Storthing qu'il déclinait la couronne de Norvège pour un de ses fils, arguant que jamais un Bernadotte ne pourrait régner en Norvège sans être accusé à chaque instant de chercher son mot d'ordre à Stockholm.

Dans ces conditions, qu'allait faire la Norvège ?

Allait-elle envoyer des émissaires à travers l'Europe à la recherche d'un nouveau roi, où allait-elle, suivant en cela les conseils que lui prodiguait M. Björnstierne-Björnson, proclamer la République?[1] Sur cette grave question le peuple, le Storthing, le ministère norvégien lui-même étaient divisés. C'est qu'en effet si les goûts, les mœurs, les tendances des Norvégiens les poussaient à la République, leur intérêt les engageait à conserver la monarchie. Beaucoup d'entre eux se disaient qu'après tout la présence d'un roi ne les avait pas empêchés, depuis 1814, d'abolir la noblesse, d'introduire le principe des sessions parlementaires annuelles, la responsabilité ministérielle, le jury, l'impôt sur le revenu, le suffrage universel, toute cette série de transformations plus ou moins radicales qui ont fait de la Norvège monarchique l'État le plus démocratique du continent. Changer un régime éprouvé qui n'avait, en somme, de monarchique que le nom, pour un régime qui se plierait peut-être mal aux mœurs politiques du pays, qui donnerait en tous cas lieu à des compétitions incessantes autour du pouvoir, leur paraissait dangereux pour un État aussi jeune et dont la situation économique était aussi lamen-

[1] Cf. Lettre de Björnstierne-Björnson à l'*Écho de Paris* du 20 juin.

table[1]. La monarchie leur semblait plus propre que la république à garantir la paix intérieure, et surtout elle leur paraissait préférable au point de vue de la paix extérieure. Aussi bien des gens et des plus sages à Christiania étaient-ils des adversaires résolus de la république : ils s'inquiétaient en songeant au trouble que ne manquerait pas de provoquer une modification constitutionnelle dans un pays qui n'avait jamais songé, en détrônant Oscar II, à faire une manifestation républicaine, mais uniquement à affirmer sa souveraineté dans le monde, et désiraient avant tout que leur pays acquière une « situation internationale », des amitiés étrangères qui donnent un essor à leur industrie, un développement à leurs affaires. On éviterait ainsi la possibilité même d'intrigues ultérieures de la part de puissances malintentionnées vis-à-vis de la Norvège et qui pourraient essayer de peser sur sa

[1] Depuis quelques années, la Norvège traverse une crise économique des plus graves. A Christiania, le quart des magasins est fermé, un autre quart porte l'affiche : « Liquidation pour cessation du commerce » ou « Vente forcée ». Des milliers d'appartements à louer sont vides. Il y a quelques années, la navigation rapportait des monceaux d'or aux Norvégiens : il y eut alors une véritable folie de dépenses. Mais, en 1899, un véritable krach éclata, ébranlant jusqu'aux affaires qui paraissaient les plus solides. Depuis lors, plus de ressources, plus de commerce, plus de travail; à leur place une misère indescriptible.

volonté au cas où l'expérience républicaine serait d'une réalisation difficile [1].

Malheureusement, si les membres du ministère étaient en grande majorité partisans de la monarchie, ils étaient profondément divisés sur la procédure à suivre pour l'établir. Les uns, s'appuyant sur l'article 48 de la Constitution de 1814, estimaient que la déposition du roi équivalait à la mort du souverain et à l'absence d'héritier, et demandaient la nomination immédiate d'une nouvelle dynastie par le Storthing. D'autres préconisaient la dissolution du Storthing et sa réélection en qualité d'Assemblée constituante; d'autres enfin, comme M. Lövland, opinaient pour le renvoi de la question aux élections de 1906. Il en résultait un flottement et un malaise général à la faveur desquels les partisans de la république essayaient de faire prévaloir leurs vues. Peu nombreux au lendemain du 7 juin, ils gagnaient du terrain de jour en jour, et l'on pouvait prévoir le moment où ils contrebalanceraient l'ancienne majorité monarchique. Dès lors, avec deux partis égaux en nombre et en influence, il serait bien difficile d'avoir la paix, soit dans la monarchie, soit dans la république.

[1] Beaucoup de Suédois désiraient l'établissement de la république, précisément parce qu'ils pensaient que ce serait pour la Norvège une cause d'affaiblissement et de ruine.

Pour éviter ce résultat déplorable, M. Michelsen résolut de brusquer les choses. C'est le 27 octobre que le roi Oscar avait fait connaître officiellement qu'il renonçait au trône de Norvège, et qu'il refusait de l'accepter pour un membre de sa famille. Dès le lendemain, M. Lövland demandait au Storthing l'autorisation « d'entamer des négociations avec le prince Charles de Danemark pour l'inviter à accepter son élection comme roi de Norvège, si le peuple norvégien approuvait la décision du Storthing et du cabinet par un plébiscite semblable à celui du 13 août. » Inutile de dire d'ailleurs que le gouvernement norvégien ne demandait l'autorisation d'« entamer » ces négociations qu'après s'être assuré par des démarches officieuses qu'elles aboutiraient à un heureux résultat. Depuis longtemps en effet le refus du roi Oscar était escompté, et M. Michelsen, ferme partisan du maintien de la monarchie en Norvège, s'était préoccupé de lui trouver un successeur. Bien des noms avaient été mis en avant. On avait parlé du prince de Connaught; d'un prince Nicolas de Grèce qui, par sa femme, grande-duchesse russe, assurerait le triomphe de la diplomatie russe; du prince Eitel de Prusse, succès des menées allemandes; mais le fait même que ces grandes puissances étaient intéressées au succès de l'une ou l'autre de ces candidatures devait les faire écarter.

Jamais l'Europe n'aurait consenti à installer à Christiania un prince anglais, allemand ou russe; un Scandinave au contraire devait plaire à la Norvège et agréer à l'Europe. Aussi envisagea-t-on très vite à Christiania la possibilité de la candidature du prince Charles de Danemark, le fils de l'héritier du trône. Gendre du roi d'Angleterre, neveu du roi de Suède, le prince Charles pouvait compter sur l'appui de la plupart des familles souveraines de l'Europe, et il était assuré à l'avance des sympathies du peuple norvégien. Les envoyés officieux du gouvernement norvégien, MM. de Wedel-Jarlsberg et Fritjof Nansen, eurent donc aisément raison des scrupules du roi Christian, qui craignait de mécontenter Oscar II en laissant son petit-fils monter sur le trône de Norvège[1]. A dater de ce moment, la monarchie norvégienne était fondée. Malgré l'opposition des députés Konow et Castberg, qui défendirent vigoureusement le principe républicain, la proposition de M. Lövland, tendant à l'élection au trône du prince Charles de Danemark, à la condition que le peuple, consulté par voie de plébiscite, y donne son

[1] Vers le milieu du mois d'octobre, le cabinet de Stockholm fit savoir officieusement au gouvernement danois qu'il n'avait pas d'objection à formuler contre le choix du prince Charles.

assentiment, fut adoptée, le 28 octobre, par 87 voix contre 29[1].

Le plébiscite eut lieu le dimanche 12 novembre. Il donna le résultat que l'on pouvait prévoir : près des quatre cinquièmes des voix se prononcèrent en faveur de l'élection au trône du prince Charles de Danemark (254.898 contre 68.262). On pouvait craindre néanmoins qu'en présence d'une opposition aussi considérable, la tâche du nouveau souverain ne fût bien difficile. Heureusement, l'attitude conciliante du chef du parti républicain, Konow, dans la séance du Storthing où fut discuté l'apanage royal, montra bientôt qu'il n'en serait rien ; et quand le 25 novembre le roi Haakon VII fit son entrée dans la capitale de la Norvège, il y reçut l'accueil enthousiaste du peuple de Christiania tout entier, qui saluait en lui le premier roi vraiment national que la Norvège eût possédé depuis cinq siècles. Pour la seconde fois les Norvégiens donnaient l'exemple d'une union que bien des peuples en Europe pourraient à juste titre envier.

Il fallait maintenant que la Norvège fît reconnaître

Dans ces 87 voix ne sont pas comptées celles des ministres, qui n'ont pas en Norvège droit de vote au Parlement, bien qu'ils assistent aux délibérations. Or, à l'exception de M. Gunnar Knudsen, ministre des Finances, tous les membres du cabinet étaient partisans de la monarchie. M. Gunnar Knudsen donna sa démission à la suite du vote du Storthing.

par les Puissances étrangères sa situation d'Etat absolument indépendant. Il ne pouvait être question d'obtenir cette reconnaissance tant que les négociations continuaient entre les deux pays, et que l'on ne savait pas si la crise finirait par une guerre ou trouverait une solution pacifique. Mais immédiatement après la signature des traités de Karlstad, le 28 octobre, le ministre norvégien des Affaires étrangères fit savoir aux gouvernements étrangers que la Norvège désirait entrer en rapports officiels avec eux. Les jours suivants des réponses favorables arrivèrent, la plupart accompagnées de félicitations aimables, et elles étaient suivies, peu de temps après, de la nomination des envoyés de plusieurs États à Christiania [1].

[1] Jamais la reconnaissance d'un nouvel Etat n'avait été obtenue aussi facilement. C'est que, depuis longtemps déjà, la Suède et la Norvège constituaient, sinon deux Etats distincts, au moins deux groupements politiques ayant une très large autonomie.

CHAPITRE VII

Les conséquences de la séparation

Il nous reste maintenant à étudier les conséquences juridiques que la rupture entre les deux pays allait entraîner en ce qui concerne, d'une part les droits privés des Suédois en Norvège, et *vice versa*, d'autre part, les traités conclus au nom de Sa Majesté le Roi de Suède et de Norvège, séparément pour la Norvège [1].

Au sujet de la première de ces questions, bien que théoriquement les nationaux de l'un des deux États eussent toujours été des étrangers pour l'autre, leur union sous un même sceptre, leur communauté d'origine et une grande similitude d'intérêts privés ou politiques avaient cependant conduit les deux pays à accorder à leurs nationaux respectifs un traitement de faveur, généralement sous la garantie de la réciprocité [2]. Mais il est à remarquer que les

[1] Voir à ce sujet la thèse de M. Synnestvedt, Paris, 1904.

[2] Aucune faveur n'est cependant accordée aux ressortissants d'un des Etats pour acquérir la nationalité de l'autre. Au cours de la discussion du projet de loi sur la naturalisa-

deux pays ne pouvaient pas s'accorder la réciprocité par traités ; car le roi ne pouvait pas, comme souverain suédois, contracter avec lui-même, considéré comme souverain norvégien. On s'en est donc tenu à la réciprocité législative. Il y avait trois procédés possibles, qui tous trois ont été employés : faire une loi commune, faire deux lois réciproques telles que l'existence de l'une soit liée à celle de l'autre, faire dans chacun des deux pays une loi dont la mise en vigueur ne soit pas subordonnée à l'existence ou au maintien de la loi correspondante de l'autre pays.

Le premier procédé, la loi commune, n'a guère été utilisé que pour des lois d'ordre politique. Le second, celui des lois réciproques, est le plus moderne et celui qui était le plus en honneur dans les pays scandinaves à la veille de la rupture. Il a été appliqué principalement pour régler les questions de participation à la protection de la propriété artistique et industrielle, et les questions maritimes. A ces deux points de vue, les Suédois en Norvège et

tion, le 2 novembre 1857, le comte Björnsterna avait proposé d'ajouter un paragraphe donnant aux Norvégiens des facilités particulières. Mais ce paragraphe fut repoussé par suite de l'opposition du clergé, d'une partie de la bourgeoisie et de la classe rurale. Les Norvégiens doivent donc être entièrement assimilés aux étrangers pour l'obtention de la naturalisation.

les Norvégiens en Suède ont les mêmes droits que les nationaux, sous la garantie du maintien de la réciprocité [1].

Le troisième procédé enfin a été utilisé par chacun des deux pays pour assurer aux nationaux de l'autre le droit de posséder des immeubles sans autorisation royale [2], et d'exercer des métiers ou professions réservées aux citoyens [3]. Pour le droit à la propriété immobilière, l'exemple avait été donné par la Suède en 1868 : une loi spéciale reconnaissait aux Norvégiens le droit d'acquérir et de posséder des immeu-

[1] Lois sur la propriété artistique de 1877. — Lois maritimes de 1891.

[2] La propriété immobilière est réservée aux nationaux en Suède par une loi de 1829, en Norvège par une loi de 1888. Cette dernière loi fut votée pour des motifs politiques : les Norvégiens redoutaient la mainmise soit des sujets russes (il y avait une émigration considérable de Lapons et de Kvènes, sujets russes, dans le nord de la Norvège), soit du gouvernement russe lui-même, sur tout le Finmark norvégien.

[3] En Suède, le commerce, l'industrie, la pêche, la chasse, sont réservés aux nationaux. Il est également interdit en principe aux étrangers d'être actionnaire d'une banque, administrateur d'une société, capitaine d'un navire de commerce. — En Norvège, beaucoup de professions commerciales sont également interdites aux étrangers. Cependant la pêche n'est interdite qu'aux étrangers non domiciliés. Pour qu'un navire soit norvégien, il faut qu'il appartienne tout entier à des Norvégiens : peu importe la nationalité du capitaine et de l'équipage.

bles en Suède, sans qu'aucune autorisation fût nécessaire, à la condition toutefois que ce propriétaire eût sur les lieux un fondé de pouvoirs [1]. La loi norvégienne de 1888 sur la nationalité a reproduit les mêmes dispositions [2] : assimilation aux nationaux, sauf présence obligatoire d'un fondé de pouvoirs. Pour le droit d'exercer en Suède tous les métiers et professions réservés aux nationaux, la loi du 4 juin 1868 a décidé que les Norvégiens auraient les mêmes droits que les Suédois, à condition d'être domiciliés en Suède. La simple résidence ne donne ici aucun droit aux Norvégiens [3].

Quel que soit d'ailleurs le procédé que l'on ait employé, il est certain que tous les privilèges dont les Suédois jouissaient en Suède et inversement subsistent à l'heure actuelle. Ces privilèges leur étaient en effet, comme nous venons de le voir, accordés non par des traités, mais par des lois, et la rupture du pacte d'union n'a pu avoir aucun effet sur les lois des deux pays.

Mais que décider au sujet des traités ?

On n'avait jamais contesté, avant les événements

[1] Loi du 4 juin 1868.

[2] Loi du 21 avril 1888 ; art. 9 et 10.

[3] Des jugements ont cependant décidé que les voyageurs de commerce norvégiens allant en Suède sans autorisation n'encouraient aucune amende (arrêts de la Cour suprême en date du 21 février et du 12 septembre 1889).

de 1905, que la Norvège, comme la Suède, eût le droit de conclure des traités particuliers en dehors du domaine purement politique[1]. Très longtemps, ce droit ne fut exercé que pour les traités relatifs aux frontières, aux postes et télégraphes, etc. Dans ces dernières années, on s'était mis cependant à conclure des traités de commerce et de navigation séparément pour chacun des deux Etats. C'est ainsi que la Norvège, libre-échangiste, a signé des traités séparés de commerce avec l'Espagne (1892) et la Suisse (1894), et des traités de commerce et de navigation avec la Belgique et le Portugal (1895); en 1896, elle a adhéré seule à la convention internationale de 1886 relative à la protection de la propriété littéraire. De même, dans quelques autres matières, où l'on avait jusqu'ici volontairement conservé la communauté, par exemple en matière d'extradition des criminels, les deux Etats se sont mis, dans ces derniers temps, à conclure des traités séparés; et, même dans les traités communs, il y avait des stipulations séparées pour chaque pays.

[1] Ce droit a été d'ailleurs explicitement reconnu dans la convention signée à La Haye le 6 mai 1882 au sujet de la réglementation de la pêche dans la mer du Nord. Ni la Suède ni la Norvège n'ont en effet adhéré à cette convention; mais il a été stipulé que le roi de Suède et de Norvège pourrait y adhérer ultérieurement pour chacun des deux pays, *soit ensemble, soit séparément*.

Dans les traités communs, la Norvège et la Suède ne se présentaient pas comme un Etat unique, mais comme deux royaumes unis ; et dans les traités séparés, chacun des deux royaumes était appelé « partie contractante », et la Norvège, aussi bien que la Suède, y apparaissait comme un Etat souverain tout à fait sur le même pied que l'autre puissance intéressée [1].

Les traités séparés étaient, comme les traités communs, toujours conclus au nom du roi des Royaumes-Unis (le roi de Suède et de Norvège), et placés ainsi sous la garantie de l'union. En première ligne, l'Etat particulier intéressé était seul obligé par ses traités particuliers comme par ses délits internationaux. Mais, en dernière instance, les deux Etats unis apparaissaient comme solidaires vis-à-vis de la puissance étrangère. Aussi la conclusion des traités particuliers était-elle préparée dans les formes communes.

[1] Traité entre la Norvège et l'Espagne de 1892, art. 1er : « Les sujets de chacune des hautes parties contractantes » ; art. 8 : « La Norvège et l'Espagne se garantissent mutuellement » ; art. 15 : « L'Espagne concède à la Norvège... » ; art. 16 » : Le gouvernement norvégien s'engage..... » Voir de même : traité entre la Norvège et la Suisse de 1894, art. 4, 6 et 7 ; — traité de 1893 entre la Norvège et les États-Unis d'Amérique sur l'extradition des criminels ; — traité avec la Belgique de 1895 ; convention sur les relations postales entre le royaume de Norvège et l'empire de Russie de 1895.

Quel effet la dissolution de l'union a-t-elle eu sur la validité de ces traités? Pour les traités signés séparément, il n'y a pas de difficultés : il est clair qu'ils n'ont été en rien affectés par la séparation. Quant aux engagements internationaux contractés par la Suède et la Norvège ensemble, il pourrait y avoir doute. Mais le gouvernement suédois et le gouvernement norvégien ont officiellement déclaré aux puissances étrangères qu'ils se considéraient comme liés pour l'avenir, comme jusqu'ici, par les dits engagements, et responsables des obligations qui en découlent [1]. Il n'y a pas de raison pour que les

[1] Une note du ministère suédois des Affaires étrangères, en date du 31 octobre 1905, s'exprime de la manière suivante : « Pour ce qui est des traités et autres arrangements conclus au nom de Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège séparément pour la Norvège, le gouvernement Suédois n'est aucunement responsable des obligations qui en résultent pour la Norvège. En revanche, le gouvernement suédois considère tous les arrangements conclus par la Suède, soit séparément, soit en commun avec la Norvège, comme valables sans modifications pour les rapports y visés entre la Suède et les Etats respectifs.

De son côté, le gouvernement norvégien a annoncé, dans une note adressée aux gouvernements étrangers, qu'il ne se tenait pour responsable que des obligations concernant la Norvège et résultant des conventions et arrangements internationaux conclus par la Norvège avec un ou plusieurs autres Etats, soit en commun avec la Suède, soit séparément, soit comme partie adhérente. (Rapport présenté à l'Assemblée

Puissances ne se considèrent comme obligées de la même manière envers eux [1].

Cela doit particulièrement avoir lieu pour les conventions concernant des questions administratives, commerciales et maritimes. Restent les traités d'un contenu exclusivement politique, conclus entre une ou plusieurs Puissances étrangères et la Suède et la Norvège en commun. De cette nature est surtout le traité du 30 novembre 1855, entre les deux royaumes d'un côté, la France et la Grande-Bretagne de l'autre, interdisant aux Etats scandinaves de céder à la Russie aucune partie de leurs territoires ou de leurs droits territoriaux, et leur assurant l'appui de la France et de l'Angleterre en cas d'agression de la Russie.

Il est certain que les circonstances politiques dans

fédérale par le Conseil fédéral sur sa gestion en 1905 ; département politique, feuille fédérale suisse, 1906, p. 339).

Le gouvernement norvégien vient d'ailleurs de promulguer un traité qui avait été signé en 1904, au nom des deux pays, par le roi commun de Suède et de Norvège.

[1] Il est à remarquer que, par suite de son ancienne union avec le Danemark, la Norvège est encore aujourd'hui liée par quelques traités non politiques signés antérieurement à 1814 par le royaume dano-norvégien. Le plus ancien est le traité de commerce de 1670 avec la Grande-Bretagne, dont l'article 12 sur la juridiction consulaire est encore en vigueur. D'autre part, les traités de la Suède, antérieurs à 1815, ne sont pas *ipso jure* applicables pour la Norvège.

lesquelles ce traité fut conclu ont subi un tel changement, par suite de la dissolution de l'Union, qu'une dénonciation de l'une ou l'autre part serait peut-être justifiée. Il paraît néanmoins vraisemblable que la nouvelle situation de la péninsule scandinave déterminera soit un renouvellement, soit une extension des clauses du dit traité entre deux ou plusieurs des parties contractantes, et la question de rendre perpétuellement neutres les Etats scandinaves a déjà été très sérieusement envisagée tant dans ces Etats eux-mêmes que dans le reste de l'Europe.

CONCLUSION

Cette fois la liquidation de l'union entre les deux pays était entièrement terminée. Voulue par la Norvège, la dissolution avait été subie par la Suède et par le roi dans l'intérêt de la paix. Maintenant que nous connaissons l'histoire de la rupture, que nous en avons étudié toutes les péripéties, nous pouvons essayer de déterminer les conséquences que pourra avoir pour la Scandinavie et pour l'Europe elle-même le divorce qui vient d'être prononcé. Car il ne faut pas l'oublier, la crise scandinave intéresse l'Europe tout entière. Il y a une « question du Nord » au même titre qu'il y a une question d'Orient ou une question d'Extrême-Orient. La Suède et la Norvège ne sont pas en effet isolées en ce monde : elles sont entourées de puissances de premier ordre, l'Angleterre, l'Allemagne, la Russie, et si, jusqu'ici, elles constituaient toutes les deux une puissance de deuxième ordre, elles ne sont plus aujourd'hui que deux puissances de troisième ordre, incapables de résister aux projets ambitieux de leurs voisins. Il n'est pas douteux que l'Angleterre et

l'Allemagne cherchent dès à présent à transformer la Norvège et la Suède en clients de leur politique, et, quant à la Russie, ce n'est un secret pour personne que, depuis Pierre le Grand, la plupart des guerres engagées par elle sont nées de son désir d'atteindre la mer. Dans ces derniers temps, c'est surtout vers le Pacifique qu'elle a tourné les yeux, et les Norvégiens, se croyant à tout jamais délivrés du cauchemar russe, en ont profité pour briser une union qui faisait leur force, mais il est hors de doute que repoussés en Extrême-Orient par les Japonais, les Russes se retourneront du côté de l'Europe. Puissent alors les Norvégiens ne pas regretter de s'être volontairement privés de l'appui de la Suède, qui entretenait une armée de plus de trois cents mille hommes pour la défense commune ! Car c'est surtout la Norvège qui se trouve menacée. Autrefois le territoire de la Suède s'étendait jusqu'au Varangerfjord, formant un état tampon entre la Norvège et la Russie. Mais aujourd'hui il n'en est plus de même : La Suède a perdu ses provinces laponnes, la Norvège a avec la Russie une frontière commune de plus de cinq cents kilomètres, et il est à craindre qu'elle ne soit maintenant dépouillée comme l'a été sa voisine autrefois. La Russie a déjà une route militaire allant de Tornea sur la Baltique à Male sur le Lyngenfjord, et elle couve certainement depuis longtemps le projet de

conquérir le Finmark norvégien tout entier. Dès 1841, des envoyés russes parcouraient le Finmark occidental sous le prétexte d'une tournée de plaisir. Ils recueillaient partout des éclaircissements détaillés, étudiaient attentivement le pays, visitaient les ports, les bassins de rivière, les lieux de pêche. Ils étaient chargés d'obtenir des renseignements sur les ports et golfes libres de glaces, les points les plus favorables pour établir des ports de guerre d'une profondeur suffisante, l'endroit le plus convenable pour la fondation d'une ville marchande, enfin sur les routes d'hiver et d'été qui, de la Finlande russe, conduisent à la mer. Plus tard, des négociations furent même effectivement entamées par le gouvernement russe à l'effet d'obtenir une partie de la côte maritime près de Varanger en échange du territoire montagneux qui s'étend de Beldovado jusqu'à Vasko-Jok et au lac d'Indiager. Les intrigues de la Russie devinrent bientôt telles que, en 1855, la France et l'Angleterre jugèrent bon de s'unir, par le traité de Stockholm, en vue de garantir l'intégrité du territoire norvégien :

« Au cas où la Russie, peut-on lire dans ce traité, ferait à Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège une proposition ou demande ayant pour objet d'obtenir la cession ou l'échange d'une partie quelconque des territoires appartenant aux couronnes de Suède

et de Norvège, ou la faculté d'occuper certains points desdits territoires, ou la cession de droits de pêche ou de pâturage sur lesdits territoires et sur les côtes de la Norvège ou de la Suède, Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège s'engage par les présentes à communiquer cette proposition ou demande à Sa Majesté Britannique et à Sa Majesté l'Empereur des Français ; et leurs Majestés, de leur côté, s'engagent à fournir à Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège des forces militaires et navales suffisantes pour coopérer avec les forces militaires et navales des Royaumes-Unis, en vue de résister aux prétentions et aux agressions de la Russie. La composition, le nombre et la destination de ces forces seront, le cas échéant, déterminés d'après un commun accord entre les trois puissances. »

Ainsi l'intégrité de la Norvège était bien garantie. Mais, si l'on considère que le traité de Stockholm a été rendu caduc par la révolution du 7 juin, désormais, en cas d'attaque de la Russie, la Norvège ne pourrait plus compter sur l'appui des puissances occidentales. Pourrait-elle au moins compter sur celui de la Suède? Ou au contraire le rêve de Pierre le Grand [1], qui était d'entretenir avec soin les rivalités de la Suède avec le royaume dano-norvégien, de manière à diviser le plus possible ces deux

[1] Cf. Pierre le Grand, *Testament politique*, paragraphe 5.

royaumes, serait-il réalisé? Nul ne sait ce qui pourra advenir par la suite. Mais; pour l'instant, il semble bien que les Suédois soient tellement exaspérés des événements du 7 juin et de la campagne de presse menée par les Norvégiens dans les journaux anglais, allemands ou russes, qu'ils ne viendraient pas à leur secours, à moins que la Russie ne traverse le territoire suédois. C'est du moins là l'opinion de plusieurs des hommes les plus éminents de la Suède, en particulier du docteur Sven Hedin qui, tout en étant, en principe, partisan de la formation d'une grande puissance scandinave dans le Nord, considère que l'Union, telle qu'elle existait, n'était pour la Suède qu'une source d'anxiétés, de dépenses et de difficultés perpétuelles. L'illustre explorateur ne se gênait pas pour répéter que si la Russie cherchait à acquérir un port en mer libre sur le Lyngenfjord, la Suède, dont les relations avec elles ont toujours été amicales, ne viendrait en aucune manière en aide à la Norvège; et il se réjouissait même à ce point de vue de la dissolution de l'Union, grâce à laquelle, disait-il, la Suède allait pouvoir consacrer toutes ses ressources à la défense de son propre territoire, au lieu de les appliquer à la défense de la péninsule tout entière.

Il est cependant permis d'espérer que les justes ressentiments de la Suède se calmeront avec le

temps. La crainte de la Russie sera peut-être pour les peuples scandinaves le commencement de la sagesse. Il est possible que l'autonomie et l'égalité absolue de ces peuples fût une condition *sine qua non* de leur entente cordiale, et qu'en supprimant une cause de troubles internes la Suède et la Norvège aient éliminé de leur existence un principe de faiblesse. Déjà Bjœrnstjœrne-Bjœrnson a fait entendre des paroles de concorde et d'union : « Les trois nations scandinaves, a-t-il dit, devraient travailler à établir entre elles une alliance étroite. Elles ne comprennent ensemble que neuf millions d'êtres humains, et elles ont un ennemi commun, un seul : la Russie, avide d'expansion ». Et ces paroles ont porté leurs fruits. Au risque de passer pour paradoxal, l'on pourrait soutenir que jamais peut-être les rapports entre la Suède et la Norvège n'ont été meilleurs que depuis la séparation.

Au télégramme par lequel Haakon VII notifiait son avènement au roi Oscar, celui-ci lui répondait en l'assurant de ses vœux chaleureux pour l'accomplissement de sa tâche nouvelle [1]. « Dans ses efforts pour assurer le bonheur de son pays et resserrer de plus en plus les liens entre Votre Majesté et moi,

[1] Un échange de télégrammes entre le gouvernement norvégien et le roi Oscar avait déjà eu lieu à l'occasion du mariage du petit-fils du roi avec une princesse anglaise.

comme entre nos deux pays, lui disait-il, Votre Majesté me trouvera toujours à son côté. » Depuis, l'avènement en Suède d'un ministère franchement libéral [1], présidé par M. Karl Staaf, l'un des négociateurs de Karlstadt, permet d'espérer que les relations entre les deux pays seront encore améliorées. Se contentera-t-on de manifestations platoniques, ou ira-t-on jusqu'à l'alliance? Si c'est l'alliance, se bornera-t-elle à la Norvège et à la Suède seules, ou le Danemark y sera-t-il appelé ou admis en tiers, comme jadis, à diverses reprises et par alternatives, dans les « unions » tentées et plus ou moins manquées depuis 1319? Nul ne le sait. Mais, ce qui est certain, c'est qu'il y a en ce moment dans les trois États, mais principalement en Danemark [2], un courant très marqué en faveur du scandinavisme, c'est-à-dire du rapprochement des pays scandinaves. Et il n'est pas question ici du scandinavisme senti-

[1] Les élections du mois d'octobre 1905 en Suède avaient marqué une orientation très prononcée vers la gauche. Il y a malheureusement en Suède une première Chambre qui est restée réactionnaire et qui s'opposera peut-être à un rapprochement trop marqué avec la Norvège.

[2] Les Danois se sont montrés très réservés dans la crise qui a bouleversé leurs voisins du Nord. Pacifistes par principes, ils l'étaient dans la circonstance par intérêt. Aussi ont-ils été enchantés de l'issue pacifique de la crise, et cherchent-ils aujourd'hui, par tous les moyens, à calmer les ressentiments qui ont pu subsister de part et d'autre.

mental, dont personne n'attend ni ne désire la résurrection. Il fut le rêve d'âmes fantaisistes, idéalistes, et la rude réalité de 1864 lui donna le coup de mort. Mais l'idée d'une collaboration entre les trois pays du Nord ne mourut pas; elle survit en ce qu'elle a de réalisable et d'utile, et, dans ces trente dernières années, beaucoup a été fait pour la cause scandinave dans le domaine économique. Il est à souhaiter que ce mouvement se développe. Depuis quelque temps il existe une association qui s'est proposée de créer, par une union douanière ou par d'autres moyens, un marché interscandinave qui, par sa grandeur relative, aurait plus de chances de se défendre contre ses rivaux du dehors. Le terrain a déjà été préparé par plusieurs expositions scandinaves, ainsi que par nombre d'associations professionnelles, qui réunissent dans leur sein des ressortissants des trois nations. Ce concours économique interscandinave est d'ailleurs puissamment favorisé par les taux de poste réduits et par la circulation interscandinave des monnaies, qui a été établie en 1872 sur l'initiative du Danemark et de la Suède [1].

[1] La ratification par la Norvège de l'union monétaire scandinave ne fut au contraire obtenue qu'avec peine et bien après celles des deux autres États.

Dans le domaine du droit, le scandinavisme a également fait des progrès extrêmement remarquables dans les trente dernières années. La concordance entre les conceptions juridiques des trois peuples, qui tous sont restés hors de la sphère d'influence du droit romain, a facilité une collaboration législative très féconde : des projets de loi concernant les chèques et les lettres de change ont été élaborés par des commissions scandinaves et votés par les parlements (1881). On peut espérer qu'au code maritime commun, existant depuis 1892, sera bientôt ajouté un code de commerce, qui sera peut-être le premier pas vers une législation commune sur tout le droit réel et le droit des obligations. Ainsi, en se présentant devant l'Europe comme une unité sinon politique, au moins nationale, les trois pays scandinaves auront plus de chances de se faire remarquer et respecter, de jouer un rôle particulier bien que modeste dans la civilisation européenne. Fera-t-on plus, et essayera-t-on dans la suite de former une Confédération du Nord entre les trois États? Il est bien difficile de le prévoir. Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que jamais l'on ne rétablira l'Union telle qu'elle existait avant le 7 juin. Personnelles ou réelles, les unions d'États semblent bien avoir fait leur temps. Difficiles à former, elles sont encore plus difficiles à maintenir, et ne tardent pas,

en général, à mourir dans le sang. L'année 1905 a marqué la fin pacifique de l'union suédo-norvégienne. Puissions-nous ne pas avoir à enregistrer trop tôt la fin de la dernière union réelle qui subsiste à l'heure actuelle dans le monde! Puisse surtout la crise dont souffre aujourd'hui l'Autriche-Hongrie se terminer d'une manière aussi pacifique que la crise scandinave!

ANNEXES

Documents relatifs à la crise Suédo-Norvégienne.

I

Extraits de la Constitution norvégienne.

. . . .

§ 1. — Le royaume de Norvège est un Etat libre, indépendant, indivisible et inaliénable, uni avec la Suède sous un seul roi.

. . . .

§ 5. — La personne du roi est inviolable. Il ne peut être ni blâmé ni mis en accusation. La responsabilité incombe à son conseil.

§ 15. — . . . . Le ministre d'Etat fait le rapport des affaires et demeure responsable de la conformité des expéditions avec les résolutions adoptées.

. . . .

§ 30. — Il sera tenu au Conseil d'Etat procès-verbal de toutes les affaires qui y seront traitées. Chacun de ceux qui ont siège au Conseil est obligé d'ex-

primer son avis en toute sincérité, et le Roi est tenu de l'entendre. Mais il reste loisible au Roi de se décider d'après son propre jugement.

Si quelqu'un des membres du Conseil estime que la décision du Roi est en opposition avec la Constitution ou les lois du royaume ou qu'elle est manifestement préjudiciable à l'Etat, il est de son devoir de faire contre cette décision des représentations énergiques et de consigner son avis au procès-verbal. Celui qui n'aura pas protesté de cette manière sera réputé avoir été d'accord avec le Roi ; il sera responsable, en conséquence, de la manière qui sera déterminée plus loin, et pourra être mis par l'Odelsting en accusation devant la Haute Cour.

§ 31. — Tous les ordres émanés du Roi lui-même (à l'exception des affaires de commandement militaire) seront contresignés par un des ministres d'Etat.

. . . .

§ 76. — Toute loi sera d'abord présentée à l'Odelsting soit par ses membres, soit au nom du gouvernement, par un membre du Conseil d'Etat.

. . . .

§ 77. — Lorsqu'une résolution de l'Odelsting aura été approuvée par le Lagting ou par le Storthing réuni, elle sera portée au Roi, s'il est présent, ou dans le cas contraire au gouvernement norvégien avec requête tendant à obtenir la sanction royale.

§ 78. — Si le Roi approuve la résolution, il la revêt de sa signature qui lui donne force de loi.

S'il refuse de l'approuver, il la renvoie à l'Odelsting en déclarant qu'il ne juge pas convenable de la sanctionner pour le moment. La résolution ne peut plus en ce cas être présentée au Roi au cours de la session.

§ 79. — Lorsqu'une résolution aura été adoptée sans changement par trois Storthings réunis après trois élections consécutives, en trois sessions ordinaires séparées respectivement entre elles par deux sessions ordinaires au moins, sans qu'aucune résolution différente ait été prise par aucun Storthing dans l'intervalle entre le premier et le dernier vote, et que cette résolution sera portée au Roi avec requête priant Sa Majesté de ne point refuser sa sanction à une résolution que le Storthing, après mûre réflexion, persiste à croire utile, cette résolution aura force de loi, lors même que la sanction du Roi n'interviendrait pas avant la fin de la session.

. . . .

§ 112. — Si l'expérience démontre que quelque partie de la présente Constitution du royaume de Norvège doive être modifiée, la proposition en sera faite au Storthing à la première session ordinaire après une nouvelle élection, et publiée par la voie de la presse. Mais la modification proposée ne pourra

être acceptée ou rejetée qu'à l'une des sessions ordinaires après l'élection suivante ; toutefois aucune modification ne pourra jamais contredire les principes de cette Constitution, mais seulement y apporter des changements de détail qui n'en altèrent pas l'esprit. Ces modifications devront être votées par le Storthing à la majorité des deux tiers des voix.

. . . .

II

Extraits de l'Acte d'union (Riksakt)

. . . .

§ 4. — Le roi aura le droit de réunir des troupes, de déclarer la guerre et de conclure la paix, de contracter et de rompre des alliances, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. . . . . . .

§ 5. — Le ministre d'Etat norvégien et les deux conseillers d'Etat norvégiens qui suivront le roi auront siège et voix délibérative au Conseil d'Etat suédois, lorsqu'il y sera traité d'objets concernant les deux royaumes. Dans ces affaires, l'avis du gouvernement résidant en Norvège devra toujours être pris, à moins qu'elles n'exigent une solution trop rapide pour en laisser le temps. Chaque fois qu'il sera traité, en présence du Roi, au Conseil d'Etat norvégien, en quelque lieu et à quelque époque

qu'il se rassemble, d'objets qui intéressent les deux royaumes, trois membres du Conseil d'Etat suédois y auront siège et voix.

. . . .

§ 7.[1]. . . . . Les affaires qui intéressent les deux royaumes, et qui par leur nature ne rentrent dans les attributions d'aucun département particulier, seront rapportées par le ministre d'Etat pour les affaires étrangères, et expédiées pour chacun des deux royaumes dans sa propre langue, pour la Suède par le rapporteur ci-dessus désigné, et pour la Norvège par le ministre d'Etat de ce pays. Les affaires diplomatiques seront également rapportées par le ministre d'Etat pour les affaires étrangères, et consignées dans un procès-verbal spécial [2].

. . . .

§ 12. — Comme les dispositions contenues au présent acte sont en partie la reproduction de la Constitution du royaume de Norvège, en partie des additions à cette Constitution, fondées sur les pouvoirs donnés par la Constitution au présent Storthing, elles auront, en ce qui concerne la Norvège, et conserveront la même valeur que la Constitution de ce

[1] Ce paragraphe traite de la composition et des formes de l'activité du gouvernement intérimaire qui doit être constitué, si le roi vient à mourir en laissant un successeur mineur.

[2] Il résulte avec une complète évidence de ces dispositions que l'acte d'union ne reconnait qu'un ministre des affaires étrangères et que ce ministre est suédois.

royaume et ne pourront être modifiées que de la manière prescrite à l'art. 112 de cette Constitution.

. . . .

III

Accord préliminaire relatif à la question consulaire conclu par des ministres suédois et norvégiens. Daté du 24 mars 1903. (Le « communiqué ».)

Les négociations menées à Stockholm aux mois d'octobre, décembre et janvier derniers par les membres soussignés des gouvernements suédois et norvégien, relativement à la question des consulats, se sont poursuivies à Christiania en février et mars.

Au cours de ces négociations les négociateurs suédois ont déclaré qu'ils ne considéraient point comme désirable en soi l'institution de consulats distincts pour chacun des Etats unis, et qu'ils n'étaient pas persuadés qu'une rupture de la communauté à cet égard entraînerait de notables avantages pratiques pour l'un ou l'autre desdits Etats. Il était à craindre au contraire qu'il n'en résultât des inconvénients.

Attendu toutefois qu'une opinion contraire a depuis longtemps prévalu en Norvège et qu'au cours de ces négociations engagées sur le rapport du dernier comité unionel on a constaté qu'il n'est pas impossible d'instituer sous certaines conditions un

système de services consulaires distincts pour chaque Etat de nature à satisfaire les vœux exprimés du côté norvégien, et à écarter les plus graves des inquiétudes manifestées du côté suédois, les négociateurs suédois escomptant les bénéfices considérables d'une bonne intelligence politique entre les deux Etats ont jugé pouvoir conseiller une transaction sur les bases suivantes :

1° Des services consulaires distincts pour la Suède et pour la Norvège seront institués. Les consuls de chacun des Etats relèveront de l'autorité de leur pays désignée par leur gouvernement.

2° La situation des consuls distincts par rapport au ministre des Affaires étrangères et aux légations sera réglée par des lois identiques, et qui ne pourront être modifiées ni abrogées sans l'assentiment des pouvoirs publics des deux pays.

Les négociateurs suédois ont en outre ajouté admettre pleinement et reconnaître que la situation actuellement faite au ministre des Affaires étrangères ne répond pas aux légitimes exigences de la Norvège relativement à l'égalité dans l'union. Ils ont déclaré qu'il leur paraissait désirable que cette situation fasse l'objet de négociations, déclaration qui, toutefois, n'a point, jusqu'ici, été favorablement accueillie du côté norvégien. Ils n'en ont pas moins manifesté être prêts, si le vœu en était exprimé du

côté norvégien, à conseiller au roi de présenter au Riksdag et au Storthing un projet de modification de l'Acte d'union permettant au roi de choisir comme ministre des Affaires étrangères un Suédois ou un Norvégien, et rendant le ministre constitutionnellement responsable devant les assemblées des deux Etats.

Les négociateurs norvégiens ont répondu que naturellement ils considéraient aussi l'organisation actuelle de l'administration des Affaires étrangères comme inconciliable avec les légitimes exigences de la Norvège relativement à l'égalité dans l'union. De là ressortait avec d'autant plus d'évidence l'impossibilité pour les Norvégiens d'accepter des engagements les liant à cette organisation. Ils tenaient cependant à exprimer en même temps l'espoir de voir prochainement se nouer entre les deux pays des négociations en vue d'arriver à une organisation satisfaisante de l'administration des Affaires étrangères.

Si les négociations présentes avaient été engagées du côté norvégien à la condition que la question de la réforme de ce regrettable état de choses ne fût point abordée, c'était parce que la diversité très grande, dans les deux pays, des opinions sur la meilleure façon d'accomplir une réforme semblait interdire pour le moment la possibilité d'une entente.

Nous, négociateurs suédois et norvégiens, ainsi amenés à rechercher un règlement de la question des consulats qui laissât subsister le *statu quo* relativement au ministère des Affaires étrangères et aux légations, sommes tombés d'accord que les rapports entre le ministre et les agents diplomatiques d'un côté, et de l'autre, les services consulaires distincts devront être réglés par des lois identiques ; ces lois ne pourront être modifiées par l'un des Etats seul ; elles spécifieront des garanties en vue d'empêcher que les consuls ne franchissent les véritables limites de leurs attributions, et, par là, assureront la nécessaire collaboration de l'administration des Affaires étrangères et des services consulaires des deux Etats.

Nous tenons enfin à exprimer l'espoir que le temps n'est point éloigné où il sera possible d'ouvrir des négociations en vue de régler par de mutuelles concessions la question de l'administration des Affaires étrangères, et d'aboutir à une solution de nature à satisfaire les deux pays, et à consolider durablement l'avenir de l'Union.

IV

Traité de Karlstadt

1re CONVENTION. — *Règlement des différends par l'arbitrage*

Art. 1. — « Les deux Etats s'engagent à soumettre à la Cour permanente d'arbitrage, établie par la convention du 29 juillet 1899, à La Haye, les différends qui viendraient à se produire entre eux et qui n'auraient pu être réglés par des négociations directes, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni l'indépendance, ni l'intégrité, ni les intérêts vitaux de l'un ou l'autre des Etats respectifs. »

Art. 2. — « En cas de divergence sur le point de savoir si le différend qui se sera produit met en cause les intérêts vitaux de l'un ou de l'autre des deux Etats, et de ce chef doit être compris parmi ceux qui, aux termes de l'article précédent, sont exclus de l'arbitrage obligatoire, la dite divergence sera soumise à la Cour d'arbitrage susnommée. »

2e Convention. — *Etablissement d'une zone neutre*

Art. 1. — « Afin d'assurer des relations pacifiques entre les deux Etats, il sera établi, des deux côtés de la frontière commune, un territoire (zone neutre) qui jouira des avantages d'une neutralité perpétuelle. Cette zone sera limitée comme suit :

. . . .

« Dans ladite zone sont compris les îles, îlots et récifs, mais non pas les parties de la mer elle-même avec ses golfes, qui se trouvent dans les limites de la zone.

« La neutralité de ladite zone sera complète. »

Art. 2. — « En vertu des dispositions précédentes les fortifications qui se trouvent actuellemment dans la zone neutre, telle qu'elle a été établie ci-dessus, seront démantelées, à savoir :

. . . .

« Il sera donc défendu à chacun des deux Etats de faire dans cette zone des opérations de guerre, de s'en servir comme point d'appui ou comme bases d'opérations de ce genre, et d'y faire stationner ou concentrer des forces militaires armées, sauf celles qui pourraient être nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou pour porter secours en cas de sinistre. S'il existe, dans l'un des deux Etats, ou s'il

y sera construit à l'avenir des chemins de fer passant par une partie de la zone neutre de cet Etat, dans une direction essentiellement parallèle à l'axe longitudinal de celle-ci, les présentes dispositions ne s'opposeront pas à l'emploi de ces chemins de fer pour les transports militaires de passage. Elles ne s'opposeront pas non plus à ce que des personnes, domiciliées dans la partie de la zone neutre de l'un des deux Etats, et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard hors de la zone,

« On ne pourra conserver dans la zone neutre, et on ne pourra y établir à l'avenir, ni fortifications, ni ports de guerre, ni dépôt de provisions destinés à l'armée ou à la flotte.

« Toutefois ces dispositions ne seront pas applicables au cas où les deux Etats se porteraient secours dans une guerre contre un ennemi commun. Si l'un des deux Etats se trouve en guerre avec une tierce Puissance, elles n'engageront pas non plus, pour la partie de la zone qui appartient à chacun d'eux, ni celui qui se trouve en guerre, ni l'autre, en tant qu'il s'agit pour celui-ci de faire respecter sa neutralité. »

Art. 7. — « Le groupe de fortifications de Kongsvinger ne pourra être augmenté, ni comme constructions, ni comme armement, ni comme garnison, le chiffre de cette dernière n'ayant pas jusqu'ici

dépassé 300 hommes. Ne seront pas compris dans la garnison les hommes convoqués pour les exercices annuels. En application de la disposition cidessus il ne pourra être établi de nouvelles fortifications dans un rayon de dix kilomètres autour de la forteresse ancienne de Kongsvinger. »

Art. 8. — « Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente convention, qui n'auront pu être réglés par des négociations diplomatiques directes, seront, avec l'exception qui suit de l'article 5, soumis à un tribunal arbitral composé de trois membres dont un sera nommé par chacun des deux Etats et le troisième par les deux membres ainsi désignés, ou, s'ils ne peuvent tomber d'accord sur ce choix, par le président du Conseil fédéral suisse, ou, subsidiairement, de la manière prévue par les deux derniers alinéas de l'article 32 de la convention de La Haye du 29 juillet 1899. Aucun des arbitres ne pourra être sujet de l'un ou de l'autre état, ni domicilié dans leurs territoires. Ils ne devront avoir aucun intérêt dans les questions qui feront l'objet de l'arbitrage.

« A défaut de clauses compromissoires contraires le tribunal arbitral déterminera le lieu de sa réunion et la procédure arbitrale.

Art. 9. — « La présente convention entrera immédiatement en vigueur et ne pourra être dénoncée que d'un commun accord. »

3e Convention. — *Le droit des Lapons au pâturage des rennes*

« Les deux Etats s'engagent, dans un but humanitaire, à continuer dorénavant de permettre, chacun sur son territoire, que les Lapons nomades de l'autre Etat jouissent, dans les proportions anciennes des droits mentionnés dans la première annexe du traité de délimitation du 7/18 octobre 1751, chacun des deux Etats renonçant à toute prétention de pouvoir dénoncer ladite annexe sans le consentement de l'autre. »

Art. 2. — « La loi de 1883 sur les Lapons nomades, qui remplace actuellement dans les deux Etats l'annexe susmentionnée, et qui a en dernier lieu été prorogée jusqu'à la fin de l'année 1907, sera prorogée pour une période de dix années encore, soit jusqu'à la fin de l'année 1917 ; toutefois, pour ce qui concerne son application pendant ladite période, il sera à observer ce qui suit. »

. . . .

4e Convention. — *Le trafic en transit*

Article premier. — « Chacun des deux Etats s'engage à ne pas empêcher ou gêner, par des prohibitions d'importation ou d'exportation, par des entraves apportées au transport ou par d'autres moyens, le transport des marchandises passant par son territoire et venant de l'autre Etat ou s'y rendant (marchandises en transit).

« En cas d'hostilités avec une tierce Puissance ou entre tierces Puissances, ou bien dans d'autres cas extraordinaires, il pourra être fait, pour les armes, munitions ou autre matériel de guerre, et en temps de guerre, pour toutes marchandises ayant le caractère de contrebande de guerre, les exceptions provisoires exigées par le droit international ou commandées par le souci de la neutralité ou de la sûreté du pays. Il sera également permis de faire les exceptions provisoires nécessaires pour empêcher l'introduction ou la propagation d'épidémies ou d'épizooties. »

5° CONVENTION. — *Les lacs et cours d'eau communs*

Article premier. — «S'il est question, sur le territoire de l'un des deux Etats, d'endiguer un lac, d'en abaisser le niveau ou d'en dériver les eaux, d'établir des constructions dans un cours d'eau, d'en dériver les eaux ou de prendre d'autres mesures en vue d'en modifier la profondeur, le lit ou la direction, c'est la législation de cet Etat qui sera appliquée en ce qui concerne le droit d'entreprendre les travaux, quand même ceux-ci pourraient influencer les eaux situées dans l'autre Etat. Les ressortissants de ce dernier Etat auront, pour faire valoir leurs droits, les mêmes facilités dont jouissent, dans des circonstances analogues, les ressortissants de l'Etat où seraient entrepris les travaux, et ils jouiront également des mêmes droits que ceux-ci pour tout ce qui concerne les conditions auxquelles est soumise l'exécution des dits travaux.»

Art. 2. — «Conformément aux principes généraux du droit international, il est entendu que les travaux mentionnés à l'article 1er ne pourront être exécutés dans l'un des deux Etats sans le consentement de l'autre, chaque fois que ces travaux, en influençant les eaux situées dans l'autre Etat, auraient pour effet, soit de mettre des entraves sen-

sibles à l'utilisation d'un cours d'eau pour la navigation ou le flottage, soit d'apporter autrement des changements sérieux aux eaux d'une région d'étendue considérable. »

Art. 3. — « En ce qui concerne l'ouverture, le maintien et l'utilisation d'un cours d'eau pour la navigation ou le flottage, les ressortissants de chacun des Etats jouiront dans l'autre des mêmes droits et libertés que les ressortissants du pays. »

Art. 4. — « La présente convention s'applique à tous les lacs et cours d'eau communs aux deux Etats. Seront considérés comme communs les lacs et cours d'eau qui servent de frontières entre les deux Etats ou qui sont situés dans les territoires des deux Etats, ou qui se déversent dans les dits lacs et cours d'eau. »

TABLE DES MATIÈRES

ALENÇON. — IMPRIMERIE VEUVE FÉLIX GUY ET Cie



